

CAI
Z1
-1989
T012

3 1761 12063195 7

DIRECTIONS

THE FINAL

REPORT OF

THE ROYAL

COMMISSION

ON NATIONAL

PASSENGER

TRANSPORTATION

SUMMARY



CAI
Z1
-1989
T012

DIRECTIONS

THE FINAL

REPORT OF

THE ROYAL

COMMISSION

ON NATIONAL

PASSENGER

TRANSPORTATION



SUMMARY

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. 21-1989/1-1992-1

ISBN 0-662-59306-5

Extracts from this publication may be reproduced for individual use without permission provided the source is fully acknowledged. However, reproduction of this publication in whole or in part for purposes of resale or redistribution requires written permission from the Minister of Supply and Services, c/o Permissions Office, Canada Communications Group, Ottawa, Canada K1A 0S9.

CANADIAN CATALOGUING IN PUBLICATION DATA

Canada. Royal Commission on National Passenger Transportation

Directions: the final report of the Royal Commission on National Passenger Transportation

Issued also in French under title: Directions.

To be complete in 4 v.

Chairman: Louis D. Hyndman

ISBN 0-660-14092-6 (set of 4 v.)

ISBN 0-660-14545-6 (v. 1 and 2)

DSS cat. no. Z1-1989/1-1992E (set of 4 v.)

DSS cat. no. Z1-1989/1-1992-1-2E (v. 1 and 2)

1. Transportation — Canada — Passenger traffic. 2. Transportation — Passenger traffic — Government policy — Canada. 3. Transportation — Passenger traffic — Environmental aspects — Canada. 4. Carriers — Government policy — Canada. I. Hyndman, Louis D. II. Title. III. Title: the final report of the Royal Commission on National Passenger Transportation.

HE199.9C35 1992

388'.042'0971

C92-099717-1

DIRECTIONS


THE FINAL REPORT OF THE ROYAL COMMISSION ON NATIONAL PASSENGER TRANSPORTATION

SUMMARY

The Royal Commission on National Passenger Transportation recognizes that transportation touches everyone's life and that information concerning our recommendations for Canada's passenger transportation system in the 21st century must reach as many Canadians as possible.

For these reasons, the Royal Commission is publishing this summary of our final report, *Directions*. The summary provides a brief overview of our principal findings and recommendations; we hope that it will persuade the reader to read the final report.

Directions: The Final Report of the Royal Commission on National Passenger Transportation is published in four volumes and is available through local public libraries across the country. It may also be purchased directly from the Canada Communication Group — Publishing and is available through your local bookseller. To find out how you may purchase the complete four-volume set of *Directions*, or the sub-set of Volumes 1 and 2 (Findings and Recommendations, and Supporting Documentation), please call: (819) 956-4802.



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

TABLE OF CONTENTS

	Page
WHAT THE GOVERNMENT OF CANADA ASKED THE ROYAL COMMISSION TO DO	1
HOW THE ROYAL COMMISSION WENT ABOUT ITS WORK	2
Consulting with Canadians	2
Studying the Passenger Transportation Systems of Other Countries	2
Researching Passenger Transportation	4
OUR APPROACH	5
Our Guiding Philosophy	5
Our Method: A Framework	5
Our Directions: Goals and Objectives of the Transportation System	6
HOW WILL OUR RECOMMENDATIONS AFFECT TRAVELLERS?	8
Access for People with Disabilities	13
HOW WILL OUR RECOMMENDATIONS AFFECT CARRIERS?	15
Canadian Passenger Transportation and the Marketplace	15
HOW WILL OUR RECOMMENDATIONS AFFECT PROVIDERS OF INFRASTRUCTURE?	18
SETTING PRICES	19
Investing in Transportation	20

HOW WILL OUR RECOMMENDATIONS AFFECT GOVERNMENTS?	21
---	-----------

Improving Accountability and Transparency	25
---	----

GIVING THE PASSENGER TRANSPORTATION SYSTEM TIME TO ADJUST	26
--	-----------

The System Costs	29
------------------	----

MEETING OUR PASSENGER TRANSPORTATION OBJECTIVES	33
--	-----------

REACHING OUR DESTINATION	34
---------------------------------	-----------

WHAT THE GOVERNMENT OF CANADA ASKED THE ROYAL COMMISSION TO DO

Around the world, transportation is undergoing rapid, major change. Many countries are trying new ways to finance transportation infrastructure and to deliver passenger transportation services to the marketplace. Changing government economic regulation over the delivery of passenger transportation services has resulted in new approaches to meeting travellers' needs.

This pace of change will continue and Canadians cannot ignore these innovations in other parts of the world and the challenges that they present. As the economies of nations become more and more interdependent, the choices that Canadians make about passenger transportation projects and investment will affect Canada's economic success in the global marketplace. It is therefore important to make the right passenger transportation decisions now.

In 1990, Canadians devoted substantially more resources to transportation than to health care (16 percent of gross domestic product (GDP) compared with 9 percent of the GDP). In dollar figures, we estimate that in 1991, Canadians spent between \$30 billion to \$45 billion, or an average of \$1,100 to \$1,700 per person, on intercity passenger transportation itself.

Canada has changed dramatically since the MacPherson Royal Commission issued its report on transportation 30 years ago. We believe it is now opportune to develop a new framework for Canada's passenger transportation system, one that will endure well into the 21st century.

The Royal Commission on National Passenger Transportation was established on October 19, 1989, under Part I of the *Inquiries Act*, and given three years "... to inquire into and report upon a national integrated intercity passenger transportation system to meet the needs of Canada and Canadians in the 21st century. . . ."

HOW THE ROYAL COMMISSION WENT ABOUT ITS WORK

Securing a thorough understanding of the passenger transportation system as it is today is a necessary prerequisite to making recommendations for the future. To gain that understanding, the Royal Commission undertook three major initiatives: consultations, international study and research.

CONSULTING WITH CANADIANS

Through public hearings across the country, written submissions, toll-free telephone lines, meetings and seminars, we listened to interested Canadians. These included travellers and providers of transportation infrastructure and services, as well as governments, taxpayers, unions, regulators and special interest groups such as people with disabilities and seniors. Much of what Canadians told us was reported in *Getting There*, our Interim Report.

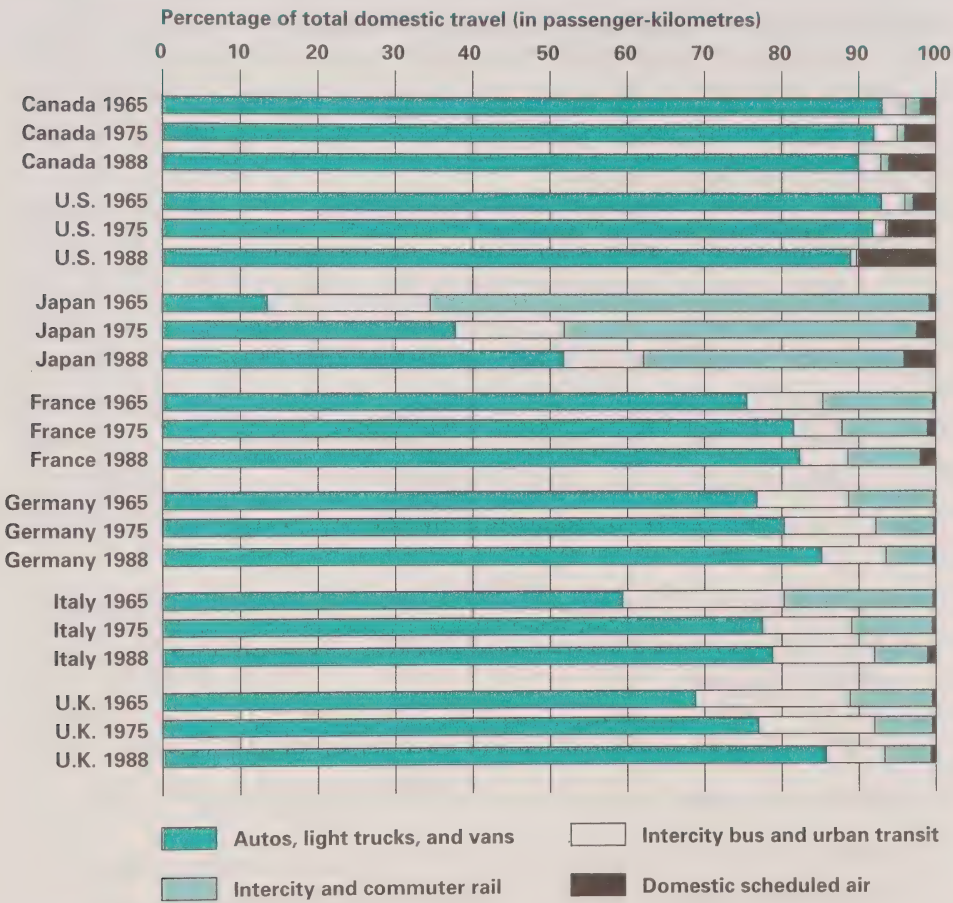
STUDYING THE PASSENGER TRANSPORTATION SYSTEMS OF OTHER COUNTRIES

We also looked at how other countries are dealing with passenger transportation issues. We discovered that Canada is not alone in questioning the traditional ways of making passenger transportation policy and investment decisions, nor in seeking new ways to resolve transportation issues. Governments around the world are exploring ways to improve the efficiency of their transportation systems.

Canadian travel patterns are broadly similar to those of other developed countries, although there are some differences. The following chart shows that Canadians share a strong attachment to the car with travellers in other developed countries. The train is a more important passenger travel mode in Japan, and a somewhat more significant mode in Western Europe than in Canada or the United States. Most countries, however, are seeing the same long-term decrease in the importance of train and bus travel as has been

observed in Canada. Airplane travel, by contrast, has increased its share of passenger travel everywhere. With their much larger land masses, Canada and the United States rely on air travel far more than Japan or Western Europe.

Chart 1
INTERNATIONAL COMPARISONS OF MODAL SHARES IN TOTAL DOMESTIC TRAVEL, 1965, 1975 AND 1988



Sources: Royal Commission staff calculations based on data from Statistics Canada, the European Conference of Ministers of Transport, and a number of U.S. and Japanese sources. For details consult the Notes to Chapter 2 in Volume 2 of the final report.

Note: Total domestic travel includes both urban and intercity travel.

Several countries have undertaken major transportation studies and have already begun implementing changes; others have relaxed government controls and economic regulation over their transportation carriers. Some have studied ways of setting prices that reflect the true costs of transportation services and facilities, while others have experimented with alternative transportation ownership and administrative arrangements.

RESEARCHING PASSENGER TRANSPORTATION

Among other issues, our Research Program examined:

- travel patterns in Canada;
- the costs and who pays them;
- the effects of transportation on the environment;
- the safety of each mode; and
- accessibility for people with disabilities.

We concluded that the way the passenger transportation system in Canada is managed is no longer adequate. Why?

- most travellers do not pay the full costs of the passenger transportation services that they use, and prices do not reflect a traveller's use of the system;
- in no mode are costs entirely covered by fares, licences and fees;
- individual carriers face different rules and regulations;
- costs are higher than necessary because governments do not always invest in projects that result in the best value;
- environmental and other social costs are rarely factored into the costs of the passenger transportation system; and
- taxpayers lack information about why decisions are made and how their tax dollars are spent.

OUR APPROACH

OUR GUIDING PHILOSOPHY

While a passenger transportation system heavily subsidized by the taxpayer may have been appropriate for Canada for the past 125 years, it is not the right one for Canada in the 21st century. Now, and in the decades ahead, Canada needs a system supported by the travellers who use it and not by government subsidies, departments and central controls. Passenger transportation should be treated more like a business.

Instead of governments controlling who may carry passengers, we believe in a system controlled by consumers in the marketplace. Rather than governments providing most of the infrastructure, we believe the marketplace should do that job, with governments confining themselves to the roles of referee and policy maker. As a change from centralized and often remote jurisdictional arrangements, we believe transportation-related responsibilities should be moved to the level of government closest to the people that can most efficiently handle the responsibilities.

In the past, passenger transportation has depended on major funding from general taxpayers, many of whom travel only a little or not at all. We believe that the system should now be self-sustaining; travellers should get what they pay for and pay for what they get.

OUR METHOD: A FRAMEWORK

The Royal Commission took a comprehensive approach to the passenger transportation system. We wanted to help resolve not only today's issues and problems, but those of tomorrow as well.

To accomplish this, we adopted a long-term passenger transportation framework. What do we mean by "framework"? We mean the laws, regulations and institutions that govern transportation.

Too often today, passenger transportation decisions are inconsistent, short-term and wasteful; with a guiding framework in place, future passenger transportation decisions will be coherent, consistent and less expensive after all costs paid by all parties are taken into account.

OUR DIRECTIONS: GOAL AND OBJECTIVES OF THE TRANSPORTATION SYSTEM

As the foundation for the framework, the Royal Commission set a goal for passenger transportation and developed four objectives that we found Canadians generally support, and that we believe should guide Canada in the future. We propose Canadian solutions to Canadian problems.

We believe that the main goal of Canada's intercity passenger transportation system should be to move people to where they want to go. Travellers should be able to choose the transportation services they want, get what they pay for, and pay for what they get. They should not be encouraged to go places or travel by particular modes due to government policies or subsidies that favour particular destinations or modes.

We recommend that the passenger transportation system be guided by the following policy objectives:

- (a) safety;
- (b) protection of the environment;
- (c) fairness to taxpayers, travellers and carriers; and
- (d) efficiency, so that services are provided only where benefits to the individual traveller equal or exceed the cost, and given levels of service are provided at the lowest possible cost.

Recommendation 4.1

What about other possible objectives for the passenger transportation system, such as nation-building or regional development? During the Royal Commission's public hearings, some Canadians spoke about the importance of passenger transportation in nation-building and regional development. Nation-building and regional development should be objectives of the various levels of government; but should they be identified as passenger transportation objectives? We believe that the answer is no. Passenger transportation policies should not be guided by objectives of nation-building and regional development for the following reasons.

Nation-building: In general, the passenger transportation system is mature, and most Canadians are well served by a number of modes. We do not believe that any single transportation project, route, network or mode is likely to stand out today, as the transcontinental railway once did, as a symbol that unites Canada. We doubt that any new passenger transportation mega-project would contribute to building the nation — beyond its contribution to the nation's economy, which can be assessed using the criteria we suggest.

Regional development: We recognize that passenger transportation infrastructure and services can play a vital role in the development and functioning of national and regional economies. From our research and consultations, however, we concluded that separate and additional regional development benefits are unlikely to be substantial and these benefits alone should not be used to guide passenger transportation policies.

We therefore recommend that:

- Governments pursue nation-building and regional development objectives through other programs, rather than using the passenger transportation system.

Recommendation 4.2

HOW WILL OUR RECOMMENDATIONS AFFECT TRAVELLERS?

Travellers should pay for the true costs of the travel services they use, including those for damages to the environment, and people who do not travel should not have to pay for those who do.

Taxpayers will no longer subsidize travellers as they do under the present system.

We recommend that:

- Each traveller pay the full cost of his or her travel, and travellers, in total, pay the full cost of the passenger transportation system, including those costs related to protecting the environment, safety and accidents.

Recommendation 4.3

Some Canadian travellers may be unhappy about our recommendations that they be charged prices and taxes at a level that covers the cost of their transportation. It should be remembered that all the costs of passenger transportation today are paid either through fares, or through taxes and income taxes. We are simply proposing that the system would be fairer to all if the burden of payment shifted from those who do not use the passenger transportation system to those who do.

At present, taxpayers knowingly support the transportation system through direct subsidies and unknowingly, through hidden subsidies.

Direct subsidies are those that governments show in their budgets as amounts transferred to carriers or travellers from the taxpayers. Hidden subsidies are those that are less visible to the public since they are not identified in government accounts.

Under our approach, travellers and carriers would pay the full costs of the passenger transportation system, but these costs would be based on principles of efficient investment and pricing. Travellers would not be paying for a passenger transportation system that is wasteful because it has too much or too little capacity, or capacity of the wrong type and in the wrong place. Travellers and carriers would be able to purchase services at the lowest possible prices for the greatest benefit.

Table 1 illustrates the various components of the intercity passenger transportation system.

Table 1
COMPONENTS OF THE TRANSPORTATION SYSTEM

Mode	Carrier	Infrastructure		
		Terminals	Links	Traffic control
Road	Cars	Car parking	Roads (including bridges)	Police, road signs and signals, traffic control laws and regulations
	Buses	Bus terminals		
Air	Airplanes	Airports (including runways)	Air navigation systems	Air traffic control
Rail	Trains	Stations	Railway tracks	Dispatch, signal systems
Water	Ferries	Ferry terminals (including wharves and ferry slips)	Waterways and canals (including navigational aids)	Vessel traffic services

Tables 2(a) and 2(b) illustrate the comprehensive system-wide costs of intercity domestic travel and who pays these costs today. Under “users,” the tables show estimates of costs paid by travellers and costs paid by carriers that will be passed on to travellers.

Under “others,” the tables show costs that are not borne by travellers. For the most part, these are costs borne by general taxpayers, and also include estimates of environmental damage that is now borne by the public. Costs borne by others represent an overall measure of subsidies to travellers.

Table 2(a)

ILLUSTRATIVE SYSTEM-WIDE ANNUAL COSTS OF INTERCITY DOMESTIC TRAVEL,
PAID BY USERS AND OTHERS, 1991, IN 1991 DOLLARS

Average costs: cents per passenger-kilometre						
Type of cost	Car			Bus		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	0.0	2.1	2.1	0.0	0.3	0.3
Environmental	0.0	0.6	0.6	0.0	0.2	0.2
Accident	3.7	0.1	3.8	0.4	0.0	0.4
Special trans. tax/fee	1.2	-1.2	0.0	0.3	-0.3	0.0
Vehicle/Carrier	10.9	0.0	10.9	8.4	0.2	8.6
Total	15.8	1.6	17.4	9.1	0.4	9.5
Type of cost	Airplane			Train		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	2.2	3.4	5.6	2.9	0.0	2.9
Environmental	0.0	1.0	1.0	0.0	0.6	0.6
Accident	0.1	0.0	0.1	0.2	0.0	0.2
Special trans. tax/fee	0.6	-0.6	0.0	0.4	-0.4	0.0
Vehicle/Carrier	14.4	0.1	14.4	7.4	32.8	40.2
Total	17.3	3.8	21.1	10.9	33.0	43.9
Type of cost	Ferry			All intercity travel		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	0.0	4.7	4.7	0.2	2.2	2.4
Environmental	0.0	2.0	2.0	0.0	0.6	0.6
Accident	0.1	0.0	0.1	3.3	0.2	3.4
Special trans. tax/fee	0.9	-0.9	0.0	1.1	-1.1	0.0
Vehicle/Carrier	24.1	11.6	35.7	11.2	0.2	11.4
Total	25.1	17.4	42.5	15.8	2.0	17.8

Table 2(b)

**ILLUSTRATIVE SYSTEM-WIDE ANNUAL COSTS OF INTERCITY DOMESTIC TRAVEL,
PAID BY USERS AND OTHERS, 1991, IN 1991 DOLLARS**

Totals: \$ millions						
Type of cost	Car (210 billion pass-km)			Bus (3.3 billion pass-km)		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	0	4,486	4,486	0	10	10
Environmental	0	1,211	1,211	0	8	8
Accident	7,874	172	8,046	13	0	13
Special trans. tax/fee	2,461	-2,461	0	9	-9	0
Vehicle/Carrier	22,817	0	22,817	277	8	285
Total	33,152	3,408	36,560	299	17	316
Type of cost	Airplane (25 billion pass-km)			Train (1.4 billion pass-km)		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	556	845	1,401	41	0	41
Environmental	0	247	247	0	9	9
Accident	25	0	25	3	0	3
Special trans. tax/fee	149	-149	0	6	-6	0
Vehicle/Carrier	3,595	0	3,595	104	459	563
Total	4,325	943	5,268	154	462	616
Type of cost	Ferry (0.85 billion pass-km)			All intercity travel (240 billion pass-km)		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	0	40	40	597	5,381	5,978
Environmental	0	17	17	0	1,492	1,492
Accident	1	0	1	7,916	172	8,088
Special trans. tax/fee	7	-7	0	2,632	-2,632	0
Vehicle/Carrier	205	98	303	26,998	565	27,563
Total	213	148	361	38,143	4,978	43,121

Note: In order to illustrate smaller components, averages are shown to the nearest tenth of a cent and totals to the nearest million dollars. In general, cost estimates are approximate and are not accurate to this level of precision.

The tables show that bus travel is the least costly mode, with an average total cost of 9.5¢ per passenger-kilometre. We estimate that bus travellers pay all but 0.4¢ per passenger-kilometre of this. Car and airplane travellers receive a somewhat larger subsidy; the general taxpayer and the public subsidize car travel by an estimated 1.8¢ per passenger-kilometre and air travel by 3.6¢ per passenger-kilometre. These subsidies cover infrastructure, environmental and accident costs not paid by users, plus small direct subsidies paid for air travel in some provinces, and are net of special taxes collected by federal or provincial governments.

The largest gap between “users” and “total” costs are for train travel (33.0¢ per passenger-kilometre) and ferry travel (17.4¢ per passenger-kilometre). This is due to large, direct subsidies from the taxpayers to travellers using passenger rail and some ferry services. For the interpretation of these tables, see *Directions*, Volume 1, Chapter 3.

Our recommendation that travellers pay the full costs of their travel means that travellers using a public mode of transportation such as the bus, train, commercial airplane or ferry, as well as those travelling by private car or private airplane, will pay fares, taxes or fees sufficient to cover their share of the full cost of providing services they use. The recommendation also means that the burden on the general taxpayer would be reduced accordingly.

In paying the full costs, travellers should also pay, through either a portion of their fare, a tax or a charge, for any environmental damage they cause and for all safety and accident costs associated with their travel.

Environmental damage charges are addressed in **Recommendation 7.4** and **Recommendation 7.5** and include, among other things, the costs of clean-up and mitigation, and the administration of environmental policies and regulations. **Recommendation 7.6** stipulates that the charges be applied equally to all modes.

For more information on the environment, and the complete text of Recommendations 7.1 to 7.7, see *Directions*, Volume 1, Chapter 7.

Charges for safety and accident costs will include the cost of safety services provided by governments, and health care costs currently borne by the health insurance system.

Recommendation 8.1

For more on safety and the complete text of Recommendations 8.1 and 8.2, see *Directions*, Volume 1, Chapter 8.

ACCESS FOR PEOPLE WITH DISABILITIES

Nearly 10 percent of Canada’s adult population has a transportation-related disability. The following table provides an estimate of the number of Canadians with transportation-relevant disabilities by type of disability.

Table 3
NUMBER OF PERSONS WITH TRANSPORTATION-RELEVANT DISABILITIES, BY TYPE OF DISABILITY, 1990

	Number	Percent ^a
All Canadians aged 15 and over with transportation-relevant disabilities	1,879,615	100.0
Mental disability	714,398	38.0
Hearing impairment	648,780	34.5
Sight impairment	417,990	22.2
Speech impairment	159,843	8.5
Wheelchair or walker use	132,660	7.1
Blindness	42,176	2.2
Disability unspecified	37,052	2.0

Sources: Hickling Corporation, using data from Statistics Canada’s Health and Activity Limitation Survey, 1987, with projections to 1990; *Transportation for People with Disabilities: A Policy Review and Analysis*, a report prepared for the Royal Commission on National Passenger Transportation, RR-01, March 1991, p. 5.

a. Figures will add to more than 100 percent because some people have multiple disabilities. Figures include people living in institutions but exclude those confined to the home (an estimated 37,600).

People with disabilities should have wider access to the passenger transportation system

While the Royal Commission acknowledges that governments and industry have taken important steps to provide access to intercity passenger transportation services for people with disabilities, our approach goes further. We recommend that:

- Travellers with physical or mental disabilities have opportunities similar to those enjoyed by all Canadians to use public passenger transportation.

Recommendation 4.4

We further recommend that:

- Governments establish a goal that all travellers in Canada have access to public transportation in a safe, reasonably comfortable and dignified fashion, irrespective of physical or mental ability.

Recommendation 9.1

For carriers and providers of infrastructure, we recommend: that they begin immediately to ensure that their specifications for new equipment and infrastructure provide continuing improvements in accessibility; that carriers cover an attendant's fare if they decide that, for safety reasons, an attendant is needed during a trip; and that they ensure that any personnel who might be required to assist travellers with disabilities are trained to deal with such travellers with sensitivity and understanding.

Recommendations 9.3, 9.8 and 9.9

We also recommend an expanded role for the National Transportation Agency (NTA) regarding people with disabilities, more specifically: that the NTA establish minimum standards of passenger accessibility; that it take more active responsibility for ensuring that transportation

services become more accessible to people with disabilities; and that the NTA be appointed the referee to mediate disputes regarding the need for an attendant.

Recommendations 9.2, 9.4 and 9.7

We further recommend that:

- Through consultation among groups representing people with disabilities, carrier associations and the National Transportation Agency, a mechanism such as a coded identification card system be devised that would indicate quickly to carrier personnel the kinds of services needed by each traveller with a disability, including whether or not the traveller requires an attendant for safety or other reasons.

Recommendation 9.6

For more information on access to transportation for people with disabilities and the complete text of Recommendations 9.1 to 9.11, see *Directions*, Volume 1, Chapter 9.

HOW WILL OUR RECOMMENDATIONS AFFECT CARRIERS?

Passenger transportation carriers should face market pressures to respond to consumer preferences and to reduce costs, to improve efficiency, and to pass resulting savings on to travellers.

Canadian passenger transportation and the marketplace

We recommend that:

- Competition and market forces be the prime agents in providing viable and efficient carrier services.

Recommendation 4.5

To achieve this marketplace discipline, governments will make it easier for new competitors to enter the market by eliminating or easing restrictions. All competitors that meet “fit, willing and able” criteria will have the opportunity to supply passenger carrier services. Moreover, these potential new entrants will have equal access to transportation infrastructure so long as they are prepared to pay their share of the costs. And, as we said before, these costs include those imposed by travellers through environmental damage, safety costs and accidents. At the same time, anyone providing passenger transportation services will be able to withdraw these services without undue delay, subject only to adequate notice.

We therefore recommend that:

- Federal, provincial and territorial governments amend their legislation concerning the regulation of intercity buses to reduce entry restrictions to “fit, willing and able” criteria, and require only public notice of route abandonments and publication of schedules and fares.

Recommendation 13.1

- The federal government invite Canadian air carriers to make public proposals for future international air route designations, with the air carrier offering the best package to be granted the route and the reasons made public, and Canadian air carriers be allowed to sell designated international routes to one another.

Recommendations 11.3 and 11.4

- Governments abstain from making any financial contribution that is intended to ensure the survival of air carriers.

Recommendation 11.5

- The federal government amend legislation to make rail track access available to all qualified passenger carriers who are willing to pay for what they use and ensure that all such carriers have a right of access to essential infrastructure and are treated equally in the movement of traffic.

Recommendation 6.7

- Airport and municipal authorities cooperate to ensure unrestricted access to airports by all ground connectors who pay their share of the costs, and the federal government similarly grant all ground connectors open access to federally owned airports and rail stations.

Recommendation 15.1

- The federal government require that all agreements for the sale or lease of federally owned transportation infrastructure include provisions that oblige the operating authority to grant open access to all intermodal connectors on equal terms and conditions.

Recommendation 15.2

An exception to the rule . . .

Under current international arrangements, if a Canadian airline is no longer owned and controlled by Canadians, its classification as a “national airline” is jeopardized; this, in turn, may put the airline’s entitlement to fly international routes at risk.

Although the Royal Commission recommends no restrictions on ownership of the other modes, we make an exception for air carriers because of this current international regulatory regime.

Regarding ownership of airlines, we recommend that:

- The federal government and the government of Alberta amend their legislation to eliminate the 10 percent ceiling on individual holdings that currently applies to Air Canada and Pacific Western Airlines (the parent of Canadian Airlines International).

Recommendation 11.2

- The federal government retain the existing limits on foreign ownership and control of air carriers.

Recommendation 11.1

- If faced with a potential reduction to only one major Canadian carrier in the domestic market, the federal government use its powers to override limitations on foreign ownership and control for the explicit purpose of, and to the extent required to, ensure competition in the domestic market.

Recommendation 11.6

For more on “ownership” in the air mode, see *Directions*, Volume 1, Chapter 11.

HOW WILL OUR RECOMMENDATIONS AFFECT PROVIDERS OF INFRASTRUCTURE?

Suppliers of transportation infrastructure should charge for their services. Those who do not benefit from these services should not have to pay for them.

Carriers and travellers told us that if they are going to be asked to pay the full cost for terminals such as airports, links such as roads and railway tracks, as well as traffic control services, they want to be sure that what is provided is only what is needed, no more, no less. The Royal Commission agrees and recommends that:

- Terminals, links and traffic control services be priced on a terminal-by-terminal, link-by-link and service-by-service basis.

Recommendation 4.6

- Where there is sufficient competition, or where users are in a strong bargaining position with providers of terminals, links or traffic control services — and so long as there are appropriate charges for environmental damage, safety and accidents — competition and market forces determine prices and investment decisions for passenger transportation infrastructure.

Recommendation 4.7

- Where regulations are required, they be designed to ensure that pricing and investment decisions will be similar to what would otherwise occur through competitive market forces.

Recommendation 4.8

SETTING PRICES

Travellers should only pay for what they use.

Prices will reflect the travellers' or carriers' use of each terminal, link or traffic control service and will be designed to encourage neither overuse nor underuse.

And, where the prices do not recover the full cost of providing the service, they will be adjusted to provide for full cost recovery in such a way as to minimize the loss of efficiency.

We therefore recommend that:

- Conventional tolling systems be considered when new or expanded, limited-access highways are required, with tolls set to cover any costs of the road link in question exceeding those recovered by fuel taxes.

Recommendation 5.6

- Provincial and territorial governments institute weight-distance taxes for trucks as part of an overall road-financing program.

Recommendation 5.5

- Airport operators obtain their funding from site-specific charges on an airport-by-airport basis, rather than through an allocation from the Air Transportation Tax. Charges to travellers will reflect the commercial potential of the airport, not historical costs.

Recommendations 5.1 and 5.3

- The operator of the air navigation system obtain funding for that system by charging aircraft operators directly for their share of air navigation and air traffic control costs by using charges that differ

by type of flight, class of aircraft and value of benefits received, rather than an allocation from the Air Transportation Tax. This system would replace the Air Transportation Tax.

Recommendation 5.7

A decision to move to a link-by-link charge for the existing road system will be based, in part, on technological feasibility, administrative cost and public acceptability.

For road projects, we therefore recommend that:

- Provincial and territorial governments meet the costs of their highway system, and any agreed upon National Highway System projects within their borders, through fuel taxes and other charges.

Recommendation 6.6

For more on investment and pricing and the complete text of Recommendations 5.1 to 5.7, see *Directions*, Volume 1, chapters 5 and 6.

INVESTING IN TRANSPORTATION

Regardless of mode, investments will be made only in those passenger transportation projects in which benefits to travellers exceed costs, and in those that yield the highest level of benefits over costs.

We therefore recommend that:

- For transferring airports to Local Airport Authorities, the federal government's valuation of existing airport capital facilities reflect the commercial potential of the facilities, not historical costs.

Recommendation 5.3

- Governments or local airport authorities make airport investments on an airport-by-airport basis and only make new airport investments where costs, including a return on investment, can be expected to be repaid through future revenues.

Recommendations 5.1 and 5.3

- In determining the extent of restoration and upgrading required for the national highway network, provincial and territorial governments be guided by a comparison of benefits and costs on individual projects, rather than by uniform engineering standards.

Recommendation 6.4

- Governments invest in high-speed rail infrastructure only if the benefits to the passenger transportation system exceed the costs, and if taxpayers do not have to pay any operating subsidies.

Recommendation 12.6

- Any railway company be allowed to abandon any amount of track without a limit.

Recommendation 6.8

- All responsible agencies, in evaluating safety improvements in different modes, use comparable values for injury and loss of life.

Recommendation 8.2

HOW WILL OUR RECOMMENDATIONS AFFECT GOVERNMENT?

Transportation should be moved out of the government tax-and-spend regime into one that is supported and maintained by the users of the system.

We have said that competition and market forces should be the prime agents in developing a viable and efficient passenger transportation system. There are some functions in the passenger transportation system, however, that can and should only be performed by governments.

- Governments will be responsible for establishing policies in relation to the passenger transportation framework, setting and enforcing standards, gathering and reporting information to the public, ensuring a sufficient level of research, maintaining competition and regulating monopolies.

Recommendation 4.9

Federal, provincial and territorial transportation departments should move toward being small policy-oriented departments. The departments should shed most or all of their operating responsibilities. Government agencies might still be used to provide some carrier services and operate some infrastructure. They will, however, be expected to function without subsidies, and private sector firms will, in general, be free to enter the market in competition with such government operators.

Therefore, we recommend that:

- The federal government transfer all remaining airports to Local Airport Authorities and/or to other types of local operators, and convert the air navigation system from a departmental organization to either a Crown corporation or an independent institution.
Recommendations 6.1 and 6.2
- Each provincial and territorial government establish a Crown corporation, supplemented by an advisory group, to be responsible for providing roads more efficiently and making pricing and investment decisions more transparent.
Recommendation 6.3
- Railway companies offer abandoned rail rights-of-way, under a formal procedure, to governments and then to other railway companies before such rights-of-way can be converted to other uses. All levels of government develop policies, based on explicit criteria, for deciding which corridors they wish to retain for future transportation use and ensure that land so acquired is maintained intact as a corridor.
Recommendation 6.9

We recommend that the federal government:

- Review the *Competition Act* and related policy and, if required, strengthen the powers needed to prevent anti-competitive practices in the intercity bus industry.

Recommendation 13.2

- Extend its regulations governing the anti-competitive practices of computer reservation systems beyond the air mode to take a multimodal approach.

Recommendation 15.3

- Establish the regulations under which any high-speed rail system will operate, including safety and environmental regulations.

Recommendation 12.8

We recommend that the National Transportation Agency:

- Ensure that abandoned railway corridors are offered to governments or other railway companies at a reasonable price.

Recommendation 6.9

We recommend that provincial and territorial governments:

- Implement more-uniform and adequate minimum accessibility standards for intercity buses for travellers with disabilities, or, if that does not occur, the federal government rescind its delegated responsibility for nationally applied accessibility standards in order to ensure more uniformity.

Recommendation 9.10

We also recommend that all governments:

- Further develop travel and transportation data for public use, and the federal government publish an annual report card on the passenger transportation system.

Recommendations 16.2, 16.3 and 16.4

We recognize that the policies of one level of government regarding a mode for which it is responsible can affect other modes that are the responsibility of another level of government. But, as long as all modes are paying their way, as we recommend, this type of interaction is not inherently a problem.

Therefore, we recommend that:

- Decision-making authority of governments be assigned to the level of government that is both closest to the people and most able to efficiently exercise such authority.

Recommendation 4.10

We also believe that our framework can be implemented using a cooperative approach within existing jurisdictional arrangements.

We therefore recommend that:

- A National Highway System be identified by the Council of Ministers Responsible for Transportation and Highway Safety and be operated and maintained through cooperative action of provincial and territorial governments and/or their road agencies.

Recommendation 6.5

- Local or regional governments take policy responsibility for controlling environmental damage when the source and effects are local.

Recommendation 7.1

- The federal government take responsibility when environmental damage from one region affects other regions or countries; continue to strive for development of an effective international strategy to control global warming; and seek to harmonize domestic policies and taxes with the international community.

Recommendation 7.2

All modes will be treated equally

We recommend that:

- Governments tax and regulate all modes equally.

Recommendation 4.11

- All fuel taxes be used for transportation purposes or as a means of charging for costs, such as environmental damage and health care system costs, caused by transportation.

Recommendation 5.4

- Governments apply environmental emission charges equally to all modes and to non-transportation sources, on as close to a per-unit-of-emission basis as practical.

Recommendation 7.6

- Governments set regulations for the control of environmentally damaging emissions. These regulations should impose similar obligations in terms of cost per unit of abatement on each mode, and treat non-transportation sources of pollutants similarly to transportation sources.

Recommendation 7.3

- Governments separate revenues from environmental emission charges from other passenger transportation revenues and use such funds to clean up the environmental damage, compensate those affected, or lower general tax rates. They should not use such funds to expand or maintain the passenger transportation system.

Recommendation 7.7

IMPROVING ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY

The costs of the transportation system should be transparent, and governments should be accountable for their decisions.

Passenger transportation decisions made by governments should be clear, obvious and direct, and all costs should be made public. We therefore recommend that:

- Decision making be transparent so that Canadians can understand why governments or their agencies make the passenger transportation choices they make, and so that those making decisions can be held accountable.

Recommendation 4.12

To achieve this transparency in the decision-making process, we further recommend that:

- If agencies that are established to manage transportation infrastructure are monopoly suppliers, the level of government responsible ensure that advisory bodies of travellers and other interested parties are created to counsel management on investment priorities, charging mechanisms and the prices needed to achieve self-sufficiency.

Recommendation 16.1

- Governments clearly report to the public the amount of, and reason for, any continuing subsidies to carriers.

Recommendations 12.5, 14.4 and 16.4

- The federal government allocate resources, and provincial and territorial governments cooperate with the federal government, to ensure the further improvement and collection of travel and other transportation data, and that the data be made available to the public.

Recommendations 16.2 and 16.3

- The federal government publish an annual report card on the passenger transportation system that will include information on the use of the system, subsidies, extent of cost recovery, and degree to which objectives are being met, as well as information on the reliability and safety of transportation.

Recommendation 16.4

GIVING THE PASSENGER TRANSPORTATION SYSTEM TIME TO ADJUST

We recognize that our proposed transportation framework will differ substantially from the current system and that governments will have to give travellers, carriers and infrastructure providers time to adjust.

We therefore recommend that:

- In cases where time is required to ease the problems caused by steep price adjustments, or where a carrier, a particular carrier service, a terminal or a link is to be given another chance to survive within the new framework, financial assistance be designed to encourage adjustment.

Recommendation 4.13

- If a carrier, a particular carrier service, a terminal or a link cannot survive despite a reasonable period of time for adjustment, the terminal or link be closed or the service discontinued.

Recommendation 4.14

During the adjustment period, any remaining subsidy from the taxpayer be:

- provided, where possible, to move people in the most efficient way, regardless of mode;
- borne by taxpayers in the jurisdiction that makes the decision, not by other transportation users; and
- provided on a declining basis, for a reasonable adjustment period, and then terminated.

Recommendation 4.13

The Royal Commission recognizes four cases in which governments may have to provide transitional subsidies: airports, passenger rail, intercity bus and ferries. We therefore recommend that:

- Whenever applying our principles to airports, including all Transport Canada airports, would result in steep increases in average charges to travellers, governments provide transitional subsidies to be phased out over 10 years. The initial level of subsidy should be based on the current operating subsidy and be used for capital as well as operating expenditures or, if the airport is closed, for other local transportation purposes.

Recommendation 5.2

- The federal government enact legislation to give VIA Rail a mandate to operate on a commercial basis, with the general subsidy having a sunset provision of 10 years. During this period, VIA Rail will have greater freedom to manage, including investment decisions, route selection, service levels and pricing; will be allowed to compete for other services such as commuter services and transporting mail; and will be required to file and publish detailed annual operating plans and financial reports, including the costs and revenues related to individual routes. At the end of 10 years, all routes, excluding remote services, should be unsubsidized.

Recommendations 12.1, 12.2, and 12.3

- If necessary to avoid steep increases in bus fares on particular routes following the relaxation of economic regulation of the bus industry, governments provide transitional subsidies on a declining basis not to exceed 10 years.

Recommendation 13.3

- If necessary to avoid steep increases in fares, governments provide transitional subsidies not to exceed 10 years on individual ferry routes.

Recommendation 14.1

In some cases, governments might choose to continue subsidies to passenger transportation services that are not commercially viable. Such subsidies are not consistent with our framework and, in general, should not be maintained. If, however, governments continue to provide subsidies despite our recommendations, they should do so in such a way as to ensure that services provided are as efficient as possible. In addition, such subsidies should be provided from general tax revenues and not from charges to travellers.

Where governments judge that a subsidy for passenger transportation to remote communities is justified, we recommend that:

- (a) the most efficient mode and carrier be used and, where feasible, a competitive bidding process be implemented;

- (b) any subsidized remote access service (regardless of mode) be designed to take passengers out to, and bring them in from, the closest convenient point where transfer can be made to a commercial unsubsidized carrier; and
- (c) subsidies and their purpose be open to public scrutiny.

Recommendation 12.5

In the case of constitutionally provided ferry services, we recommend that:

- The federal government strive for the highest degree of cost-recovery, consistent with its constitutional obligations, or offer the affected province a grant instead of a subsidy.

Recommendation 14.2

THE SYSTEM COSTS

We have discussed the changes that our recommendations will bring to travellers, carriers, providers of transportation infrastructure and governments.

Since a large part of these discussions focussed on changes in costs and charges, it is important for us to talk about the general costs of the passenger transportation system today and what they will be in the future, after our recommendations are implemented.

We have demonstrated what the costs of the system are today in Tables 2(a) and 2(b), "Illustrative system-wide annual costs of inter-city domestic travel, paid by users and others, 1991, in 1991 dollars." These tables are interpreted in *Directions*, Volume 1, Chapter 3.

Chapter 18 of *Directions*, Volume 1 picks up the discussion and illustrates, by the use of tables and charts, how these estimated costs might evolve if the status quo were maintained, and how they will change after the implementation of our recommendations. Tables 4, 5 and 6 reproduce some of this information.

Table 4

ILLUSTRATIVE SYSTEM-WIDE ANNUAL COSTS OF INTERCITY DOMESTIC TRAVEL IN 2000 "STATUS QUO"

Totals: \$ millions, in 1991 dollars						
Type of cost	Car (270 billion pass-km)			Bus (3.3 billion pass-km)		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	0	5,769	5,769	0	10	10
Environmental	0	1,247	1,247	0	8	8
Accident	9,213	202	9,415	12	0	12
Special trans. tax/fee	3,199	-3,199	0	9	-9	0
Vehicle/Carrier	28,954	0	28,954	277	8	285
Total	41,366	4,019	45,385	298	17	315
Type of cost	Airplane (33 billion pass-km)			Train (1.4 billion pass-km)		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	723	701	1,424	45	0	45
Environmental	0	266	266	0	9	9
Accident	33	0	33	3	0	3
Special trans. tax/fee	165	-165	0	6	-6	0
Vehicle/Carrier	4,127	0	4,127	99	435	534
Total	5,048	802	5,850	153	438	591
Type of cost	Ferry (1.1 billion pass-km)			All intercity travel (310 billion pass-km)		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	0	52	52	768	6,532	7,300
Environmental	0	22	22	0	1,552	1,552
Accident	1	0	1	9,262	202	9,464
Special trans. tax/fee	10	-10	0	3,389	-3,389	0
Vehicle/Carrier	264	113	377	33,721	556	34,277
Total	275	177	452	47,140	5,453	52,593

Note: In order to illustrate smaller components, figures are shown to the nearest \$ million. In general, cost estimates are not accurate to this level of precision.

Table 5

ILLUSTRATIVE SYSTEM-WIDE ANNUAL COSTS OF INTERCITY DOMESTIC TRAVEL IN 2000 "DIRECTIONS"

Totals: \$ millions, in 1991 dollars						
Type of cost	Car (270 billion pass-km)			Bus (3.3 billion pass-km)		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	5,491	0	5,491	9	0	9
Environmental	1,122	0	1,122	6	0	6
Accident	9,414	0	9,414	12	0	12
Special trans. tax/fee	0	0	0	0	0	0
Vehicle/Carrier	28,480	0	28,480	237	5	242
Total	44,507	0	44,507	264	5	269
Type of cost	Airplane (33 billion pass-km)			Train (0.7 billion pass-km)		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	1,133	40	1,173	32	0	32
Environmental	253	0	253	4	0	4
Accident	33	0	33	1	0	1
Special trans. tax/fee	0	0	0	0	0	0
Vehicle/Carrier	4,127	0	4,127	181	60	241
Total	5,546	40	5,586	218	60	278
Type of cost	Ferry (1.1 billion pass-km)			All intercity travel (310 billion pass-km)		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	47	0	47	6,725	40	6,765
Environmental	17	0	17	1,405	0	1,405
Accident	1	0	1	9,470	0	9,470
Special trans. tax/fee	0	0	0	0	0	0
Vehicle/Carrier	320	28	348	33,411	93	33,504
Total	385	28	413	51,011	133	51,144

Note: In order to illustrate smaller components, figures are shown to the nearest \$ million. In general, cost estimates are not accurate to this level of precision.

Costs for means of travel do not sum to costs for all intercity travel, as the latter also includes allowance for costs of increased car, bus and airplane travel to replace assumed reduction in rail travel between 2000 S-Q and 2000 D cases.

Table 6

ILLUSTRATIVE SYSTEM-WIDE ANNUAL COSTS OF INTERCITY DOMESTIC TRAVEL, CHANGES BROUGHT BY IMPLEMENTING "DIRECTIONS" COMPARED WITH THE "STATUS QUO"

Totals: \$ millions, in 1991 dollars						
Type of cost	Car			Bus		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	5,491	-5,769	-278	9	-10	-1
Environmental	1,122	-1,247	-125	6	-8	-2
Accident	201	-202	-1	0	0	0
Special trans. tax/fee	-3,199	3,199	0	-9	9	0
Vehicle/Carrier	-474	0	-474	-40	-3	-43
Total	3,141	-4,019	-878	-34	-12	-46
Type of cost	Airplane			Train		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	410	-661	-251	-13	0	-13
Environmental	253	-266	-13	4	-9	-5
Accident	0	0	0	-2	0	-2
Special trans. tax/fee	-165	165	0	-6	6	0
Vehicle/Carrier	0	0	0	82	-375	-293
Total	498	-762	-264	65	-378	-313
Type of cost	Ferry			All intercity travel		
	Users	Others	Total	Users	Others	Total
Infrastructure	47	-52	-5	5,957	-6,492	-535
Environmental	17	-22	-5	1,405	-1,552	-147
Accident	0	0	0	208	-202	6
Special trans. tax/fee	-10	10	0	-3,389	3,389	0
Vehicle/Carrier	56	-85	-29	-310	-463	-773
Total	110	-149	-39	3,871	-5,320	-1,449

Note: In order to illustrate smaller components, figures are shown to the nearest \$ million. In general, cost estimates are not accurate to this level of precision.

Costs for means of travel do not sum to costs for all intercity travel, as the latter also includes allowance for costs of increased car, bus and airplane travel to replace assumed reduction in rail travel between 2000 S-Q and 2000 D cases.

Therefore, with our recommendations in place, there will be not only a transfer of costs from taxpayers to travellers, but also annual savings for both in most types of passenger transportation costs:

• savings to general taxpayers and general public	\$5.320 billion
• increased costs to travellers	\$3.871 billion
• savings in total costs of passenger travel	\$1.449 billion

MEETING OUR PASSENGER TRANSPORTATION OBJECTIVES

We believe that our recommendations will meet our objectives and create a passenger transportation system that is safe, that is more protective of the environment, that ensures fairness to taxpayers, travellers and carriers and that operates more efficiently.

Objective 1: Improving safety

We are convinced that when travellers and carriers face the full costs of accidents and safety programs, they will change their behaviour and reduce accidents. We also expect that the discipline involved in objectively assessing risks, evaluating safety measures, and providing accountability and transparency in setting charges will encourage governments to treat the modes with greater consistency, thereby getting the most safety improvement per dollar spent.

Objective 2: Greater protection of the environment

We believe that our recommendations will lead to a greater protection of the environment by persuading users to reduce the amount of damage they cause and by ensuring that those who travel less will not pay the environmental costs imposed by those who travel more. All of the modes will be subject to the same regulatory standards and charges.

While our recommendations call for radical change, we believe they are rational, fair and will achieve national environmental goals efficiently and at a lower overall cost.

Objective 3: Greater fairness to taxpayers, travellers and carriers

We believe that subsidies from taxpayers and some transportation users to certain groups are unfair; for example, air travellers being supported by non-travellers for the costs of air navigation systems and airport expenses or train travellers being supported by direct subsidies from taxpayers for their ticket. Such subsidies to one mode are unfair to other modes that could offer competing services.

The remedy is straightforward. Under our framework, carriers, and ultimately travellers, will pay all the costs of transportation infrastructure and services. This remedy will also apply to those modes that receive large subsidies — the passenger rail services and ferry services for which there are no constitutional obligations.

Objective 4: A more efficient transportation system

The passenger transportation system will be made more efficient, delivering better service at lower costs, through reforms in ownership, management, pricing policies and investments.

We are convinced that competition will spur innovation: competition among modes, among carriers within modes and, where relevant, among providers of infrastructure.

REACHING OUR DESTINATION

Our principles will ensure a framework in which costs are reflected in prices paid by travellers, and in which institutions are flexible and responsive. This framework will constrain transportation activities that become too costly relative to benefits provided, and will

encourage the transportation industry to take advantage of new opportunities resulting from improved technology and other favourable developments.

This summary is only a glimpse of our findings and recommendations and we encourage you to consult *Directions*, our final report. We believe that an understanding of how the current passenger transportation system operates, how it is financed, who pays for the services and who owns and manages the system, will convince you that it is time for change.

Nous sommes convaincus que la concurrence encouragera l'innovation : compétition entre les modes, entre les transporteurs à l'intérieur de chaque mode et, le cas échéant, entre fournisseurs d'infrastructure.

LE BOUT DU CHEMIN

Nos principes érigeront un cadre où les prix payés par les voyageurs refléteront les coûts et où les institutions seront flexibles et attentives. Ce cadre pénalisera les activités de transport qui deviennent trop coûteuses par rapport aux avantages qu'elles apportent et encouragera le secteur des transports à saisir les possibilités nouvelles offertes par les progrès technologiques et autres évolutions favorables.

Le présent résumé ne donne qu'un aperçu de nos conclusions et recommandations, et nous encourageons le lecteur à consulter *Directions*, notre rapport final. Nous pensons qu'une bonne connaissance de la façon dont fonctionne et est financé le système de transport des voyageurs, de son mode de gestion, de son régime de propriété et de la répartition des coûts vous convaincra qu'il est temps de changer les choses.

Le système de transport des voyageurs sera rendu plus efficient, c'est-à-dire en mesure d'offrir un meilleur service à moindre coût, par une refonte de la structure de propriété, de la gestion, des politiques de tarification et de la prise de décisions en matière d'investissement.

Quatrième objectif : un système de transport plus efficient

La solution est simple. En vertu de notre cadre de référence, transporteurs et, en fin de compte, voyageurs, paieront l'intégralité des coûts de l'infrastructure et des services de transport. Cette solution s'appliquera également aux modes qui bénéficiaient d'importantes subventions, notamment les services ferroviaires voyageurs et les services de traversier qui ne sont visés par aucune obligation constitutionnelle.

Nous croyons que les subventions versées par les contribuables et les usagers des transports à certains groupes de voyageurs sont injustes. Citons, à titre d'exemple, les voyageurs aériens qui bénéficient des systèmes de navigation aérienne et de services aéropor-tuaires financés par des non-voyageurs, et les voyageurs de train dont une partie du billet est payée à même des subventions directes versées par les contribuables. De telles subventions consenties à un mode sont injustes à l'égard des autres qui pourraient proposer des services concurrentiels.

Troisième objectif : une plus grande équité envers les contribuables, les voyageurs et les transporteurs

Même si nos recommandations visent des changements radicaux, nous croyons qu'elles sont rationnelles et justes et qu'elles permettent la réalisation efficiente et au moindre coût de l'ensemble des objectifs environnementaux nationaux.

moins ne paient pas les coûts environnementaux infligés par ceux qui se déplacent plus. Tous les modes seront assujettis aux mêmes normes et redevances.

Nous croyons que nos recommandations amèneront une meilleure protection de l'environnement en convaincant les usagers de réduire les dommages qu'ils causent et en veillant à ce que ceux qui voyagent

Deuxième objectif : une meilleure protection de l'environnement

Nous sommes convaincus que lorsque voyageurs et transporteurs devront payer l'intégralité des coûts des accidents et des programmes de sécurité, ils changeront de comportement, ce qui réduira le nombre d'accidents. Nous nous attendons également à ce que la discipline requise pour faire une évaluation objective des risques et des mesures de sécurité pour assurer la reddition de comptes et la transparence dans la tarification encouragera les pouvoirs publics à traiter plus uniformément les différents modes, rentabilisant ainsi au maximum les sommes consacrées à l'amélioration de la sécurité.

Premier objectif : une amélioration de la sécurité

Nous croyons que nos recommandations permettront l'établissement d'un système de transport des voyageurs sûr, respectueux de l'environnement, équitable à l'égard des contribuables, des usagers et des transporteurs et économiquement efficient.

RÉALISER NOS OBJECTIFS EN MATIÈRE DE TRANSPORT DES VOYAGEURS

- économie pour les contribuables et le grand public 5,320 milliards \$
- augmentations des coûts pour les voyageurs 3,871 milliards \$
- économies du coût total des déplacements des voyageurs 1,449 milliard \$

Par conséquent, une fois nos recommandations adoptées, il y aura non seulement transfert des coûts du contribuable au voyageur mais également des économies annuelles pour les deux en ce qui concerne la plupart des types de coûts de transport des voyageurs :

Tableau 6
ESTIMATION DES COÛTS ANNUELS DES DÉPLACEMENTS INTERURBAINS AU CANADA — CHANGEMENTS APPORTÉS
PAR LE SCÉNARIO D 2000 PAR RAPPORT AU SCÉNARIO SQ 2000

Totaux : en millions de \$, en dollars de 1991

Total		110		-149		-39		3 871		-5 320		-1 449	
Infrastructure Environnement Accidents Taxes/redevances spéciales Véhicules/transporteurs		-10		10		0		-3 389		3 389		-773	
		47		-52		-5		5 957		-6 492		-535	
		17		-22		-5		1 405		-1 552		-147	
		0		0		0		208		-202		6	
		-29		-85		-29		-310		-463		0	
Types de coûts		Usagers		Autres		Total		Usagers		Autres		Total	
Total		Traversier				Voyages interurbains — total							
		498		-762		-264		65		-378		-313	
Infrastructure Environnement Accidents Taxes/redevances spéciales Véhicules/transporteurs		410		-661		-251		-13		0		-13	
		253		-266		-13		4		-9		-5	
		0		0		0		-2		0		-2	
		-165		165		0		-6		6		0	
		0		0		0		82		-375		-293	
Types de coûts		Usagers		Autres		Total		Usagers		Autres		Total	
Total		Avion				Train							
		3 141		-4 019		-878		-34		-12		-46	
Infrastructure Environnement Accidents Taxes/redevances spéciales Véhicules/transporteurs		5 491		-5 769		-278		9		-10		-1	
		1 122		-1 247		-125		6		-8		-2	
		201		-202		-1		0		0		0	
		-3 199		0		-474		-9		9		-43	
		0		0		-474		0		-40		-3	
Total		3 141		-4 019		-878		-34		-12		-46	
Types de coûts		Usagers		Autres		Total		Usagers		Autres		Total	
Automobile		Autocar											
		Usagers		Autres		Total		Usagers		Autres		Total	

Nota : Pour faire ressortir les plus petites composantes, les chiffres sont exprimés au million de dollars le plus près. En général, les évaluations de coûts ne sont pas exactes à ce niveau de précision.

Les coûts pour chaque moyen de transport ne correspondent pas, une fois additionnés, aux coûts de l'ensemble des voyages interurbains étant donné que le montant total comprend le coût de la multiplication des déplacements en automobile, en autocar et en avion pour remplacer la réduction des voyages ferroviaires entre les scénarios SQ 2000 et D 2000.

Tableau 5
ESTIMATION DES CÔÛTS ANNUELS DES DÉPLACEMENTS INTERURBAINS AU CANADA —
SCÉNARIO «DIRECTIONS» 2000

Totaux : en millions de \$, en dollars de 1991

Automobile (270 milliards de km-voy.)		Autocar (3,5 milliards de km-voy.)		Types de coûts		Total	
Usagers	Autres	Usagers	Autres	Infrastructure	Environnement	Accidents	Taxes/redevances
5 491	0	5 491	9	0	1 122	0	9 414
0	0	0	6	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0
28 480	0	28 480	237	0	5	0	242
44 507	0	44 507	264	5	269		
Avion (33 milliards de km-voy.)		Train (0,7 milliard de km-voy.)		Types de coûts		Total	
Usagers	Autres	Usagers	Autres	Infrastructure	Environnement	Accidents	Taxes/redevances
1 133	40	1 173	32	0	0	0	32
253	0	253	4	0	0	0	4
33	0	33	1	0	0	0	1
0	0	0	0	0	0	0	0
4 127	0	4 127	181	60	241	0	0
5 546	40	5 586	218	60	278		
Traversier (1,1 milliard de km-voy.)		Voyages interurbains — total (310 milliards de km-voy.)		Types de coûts		Total	
Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Infrastructure	Environnement	Accidents
47	0	47	6 725	40	6 765	1 405	9 470
17	0	17	1 405	0	1 405	0	0
0	0	0	9 470	0	9 470	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0
320	28	348	33 411	93	33 504	0	0
385	28	413	51 011	133	51 144		
Total		Total		Total		Total	

Nota : Pour faire ressortir les plus petites composantes, les chiffres sont exprimés au million de dollars le plus près. En général, les évaluations de coûts ne sont pas exactes à ce niveau de précision.

Les coûts pour chaque moyen de transport ne correspondent pas, une fois additionnés, aux coûts de l'ensemble des voyages interurbains étant donné que le montant total comprend le coût de la multiplication des déplacements en automobile, en autocar et en avion pour remplacer la réduction des voyages ferroviaires entre les scénarios SQ 2000 et D 2000.

Totaux : en millions de \$, en dollars de 1991

Autocar (3,3 milliards de km-voy.)		Automobile (270 milliards de km-voy.)		Total	
Types de coûts		Types de coûts		Types de coûts	
Usagers	Autres	Usagers	Autres	Usagers	Autres
0	5 769	0	5 769	723	701
Environnement	1 247	0	1 247	0	266
Accidents	202	9 213	202	33	0
Taxes/redevances	0	3 199	-3 199	165	-165
spéciales	0	28 954	0	4 127	0
Véhicules/transporteurs	28 954	4 019	45 385	5 048	802
Total		Total		Total	
Avion (33 milliards de km-voy.)		Train (1,4 milliard de km-voy.)		Total	
Usagers	Autres	Usagers	Autres	Usagers	Autres
0	5 769	0	10	45	0
Environnement	1 247	0	8	0	9
Accidents	202	9 415	12	3	0
Taxes/redevances	0	3 199	-9	6	-6
spéciales	0	28 954	0	99	435
Véhicules/transporteurs	28 954	4 019	45 385	153	438
Total		Total		Total	
Traversier (1,1 milliard de km-voy.)		Voyages interurbains — Total (310 milliards de km-voy.)		Types de coûts	
Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
0	52	52	768	6 532	7 300
Environnement	22	22	0	1 552	1 552
Accidents	0	1	9 262	202	9 464
Taxes/redevances	-10	0	3 389	-3 389	0
spéciales	113	377	33 721	556	34 277
Véhicules/transporteurs	264	377	33 721	556	34 277
Total		Total		Total	
Total		Total		Total	
275	177	452	47 140	5 453	52 593

Nota : Pour faire ressortir les plus petites composantes, les chiffres sont exprimés au million de dollars le plus près. En général, les évaluations de coûts ne sont pas exactes à ce niveau de précision.

Dans le cas de services de traversier visés par une obligation constitutionnelle, nous recommandons :

- Que le gouvernement fédéral s'efforce de recouvrer les coûts par une exploitation efficiente et une tarification optimale dans l'exécution de ses obligations constitutionnelles, ou alors qu'il offre à la province concernée une allocation tenant lieu de subvention.

Recommandation 14.2

Les coûts à l'échelle du système

Nous avons traité des changements que supposent nos recommandations pour les voyageurs, les transporteurs, les fournisseurs d'infrastructure et les pouvoirs publics.

Étant donné que ce faisant nous avons été amenés à nous attarder sur des changements au niveau des coûts et des droits, il importe que nous examinions les coûts d'ensemble du système de transport des voyageurs d'aujourd'hui et de demain, une fois nos recommandations mises en œuvre.

Les tableaux 2(a) et 2(b), « Coûts annuels des voyages interurbains intérieurs pour le système dans son ensemble, payés par les usagers et par les autres, 1991, en dollars de 1991 », expliquent quels sont les coûts du système. Ces tableaux se trouvent dans le rapport *Directions*, volume 1, chapitre 3.

Le chapitre 18 de *Directions*, volume 1, reprend la discussion et illustre, grâce à des tableaux et figures, l'évolution que pourraient suivre ces coûts estimatifs si le statu quo était maintenu et la façon dont ils changeraient une fois mises en œuvre nos recommandations. Les tableaux 4, 5 et 6 reproduisent certaines de ces données.

Recommandation 12.5

du public.

- c) que les subventions et leur justification soient soumises à l'examen avec un service commercial non subventionné; et
- b) que toute desserte subventionnée en région isolée (quel que soit le mode) soit conçue de manière à ne transporter les voyageurs que jusqu'au point de correspondance commode le plus proche
- a) que l'on utilise le mode et le transporteur le plus efficient et, chaque fois que cela est possible, que l'on lance un appel d'offres;

recommandons :

Dans les cas où les pouvoirs publics jugeraient opportun de verser une subvention pour un service voyageurs à une localité isolée, nous les voyageurs, qui paieront ces subventions.

que possible. Par ailleurs, ce seront les contribuables, et non pas faire de manière à ce que les services visés soient aussi efficaces des subventions en dépit de nos recommandations, ils devront le maintenir. Cependant, si des gouvernements continuent de verser notre cadre de référence et, de façon générale, ne devraient pas être ne sont pas viables. De telles subventions ne s'inscriraient pas dans tenir les subventions à des services de transport des voyageurs qui Dans certains cas, les pouvoirs publics choisiront peut-être de main-

Recommandation 14.1

dix ans.

- Que, si besoin est, pour éviter de trop fortes augmentations des tarifs, les pouvoirs publics versent à différents services de traversier des subventions transitoires, sur une période maximale de

Recommandation 13.3

transitoires selon un barème dégressif, étalées sur dix ans.

- Que, si besoin est, pour éviter de trop fortes augmentations des tarifs pratiqués par les compagnies d'autocar pour certains trajets, suite à l'assouplissement de la réglementation économique du secteur, les pouvoirs publics consentent des subventions

Recommandations 12.1, 12.2 et 12.3

- Que le gouvernement fédéral promulgue une loi donnant à VIA Rail un mandat de telle nature que la Société puisse fonctionner sur une base commerciale et établissant une disposition de temporisation sur dix ans de la subvention générale. Pendant cette période, VIA Rail disposera d'une plus grande liberté de décisions pour la direction de ses opérations, notamment en ce qui concerne l'investissement, le choix des lignes, les niveaux de service et les prix. Elle sera libre d'offrir d'autres services, sur une base concurrentielle, y compris des liaisons de banlieue et le transport de courrier, et elle sera tenue de déposer et de publier des plans d'exploitation et des rapports financiers annuels détaillés montrant les coûts et les recettes des lignes individuelles. Au bout de dix ans, toutes les lignes, exception faite des services aux régions éloignées, cesseront d'être subventionnées.

Recommandation 5.2

- Que dans les cas où l'application de nos principes aux aéroports, y compris tous les aéroports de Transports Canada, entraînerait de fortes hausses des redevances payées par les voyageurs, les pouvoirs publics offrent des subventions transitaires échelonnées sur dix ans. Le niveau initial de la subvention sera déterminé par le déficit d'exploitation actuel et servira à couvrir les dépenses d'équipement aussi bien que d'exploitation ou, si l'aéroport ferme ses portes, à d'autres fins de transport.

La Commission royale reconnaît quatre cas pour lesquels les pouvoirs publics auront peut-être à verser des subventions transitaires : aéroports, transporteurs ferroviaires, autocars et traversiers. En conséquence, nous recommandons :

Recommandation 4.13

- programme sur une période d'adaptation raisonnable et selon un barème dégressif aboutissant à zéro.
- payée en puisant dans les recettes fiscales générales du palier de gouvernement qui prend la décision, et non par les autres usagers des transports; et

PRÉVOIR LA TRANSITION

Recommandation 16.4

- Que le gouvernement fédéral publie chaque année un rapport sur le système de transport des voyageurs, comprenant des renseignements sur l'utilisation des services de transport, les subventions, le recouvrement des coûts et la mesure dans laquelle les objectifs sont réalisés, de même que des données sur la fiabilité et la sécurité du système de transport des voyageurs.

En conséquence, nous recommandons :

Nous avons conscience que le système de transport des voyageurs qui prendra forme à l'intérieur de notre cadre de référence sera différent de l'actuel système et que les gouvernements devront accorder aux voyageurs, transporteurs et fournisseurs d'installations le temps nécessaire pour s'adapter.

- Que dans les cas où une période transitoire est requise pour étaler les ajustements de prix ou lorsqu'un surcis est accordé à un transporteur, un service particulier d'un transporteur, un terminal ou un lien, l'aide financière soit de nature à encourager l'adaptation.

Recommandation 4.13

- Si les transporteurs, services particuliers de transporteurs, terminaux ou liens ne deviennent pas viables après un délai d'adaptation raisonnable, que les services soient fermés ou interrompus.

Recommandation 4.14

Pendant cette période d'adaptation, toute subvention restante financée par les contribuables sera :

- conçue, dans toute la mesure du possible, de manière à assurer le transport de la façon la plus efficiente possible, par quelque mode que ce soit;

Amélioration de la reddition de comptes et de la transparence

Les coûts du système de transport devraient être visibles et les pouvoirs publics devraient être tenus de rendre compte de leurs décisions.

Les décisions en matière de transport des voyageurs faites par les pouvoirs publics devraient être claires, visibles et directes, et tous les coûts devraient être rendus publics. En conséquence, nous recommandons :

- Que la prise de décision soit transparente, de telle façon que les Canadiens comprennent les raisons des choix en matière de transport opérés par les gouvernements ou leurs organismes et que les responsables de ces décisions aient à rendre des comptes.

Recommandation 4.12

Pour assurer la transparence du processus décisionnel, nous recommandons en outre :

- Que, si les organismes créés pour fournir l'infrastructure de transport en ont le monopole, le niveau de gouvernement responsable veille à créer des conseils consultatifs de voyageurs et autres intéressés afin qu'ils conseillent la direction de ces organismes quant aux priorités d'investissement, aux méthodes de tarification et aux redevances appropriées pour parvenir à l'autofinancement.

Recommandation 16.1

- Que les pouvoirs publics informant le public d'une manière claire du montant et des motifs de toute subvention qui continuera d'être versée aux transporteurs.

Recommandations 12.5, 14.4 et 16.4

- Que le gouvernement fédéral affecte des ressources à la collecte et à l'amélioration des données sur les voyages et les transports, que les gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral collaborent à cet effet, et que ces renseignements soient communiqués au public.

Recommandations 16.2 et 16.3

Nous recommandons :

- Que les pouvoirs publics taxent et réglementent tous les modes sur un pied d'égalité.

Recommandation 4.11

Nous recommandons :

- Que toutes les taxes sur le carburant soient utilisées aux fins du transport ou comme moyen de recouvrer les coûts engendrés par le transport, tels que les frais de dégradation de l'environnement et les dépenses de santé.

Recommandation 5.4

- Que les pouvoirs publics appliquent les redevances sur les émissions de façon égale à tous les modes de transport, ainsi qu'aux sources qui ne sont pas liées au transport, selon une formule qui se rapproche le plus possible d'un calcul par unité d'émission.

Recommandation 7.6

- Que les pouvoirs publics promulguent des règlements visant le contrôle efficace des émissions dommageables pour l'environnement qui imposent des obligations semblables, en coût par unité de réduction, à chaque mode, et qui traitent de la même façon les sources de polluants non liées au transport.

Recommandation 7.3

- Que les pouvoirs publics distinguent clairement les revenus en provenance des redevances sur les émissions de ceux en provenance d'autres redevances de transport et qu'ils utilisent ces revenus pour pallier aux dégâts, indemniser les personnes touchées ou faire baisser l'impôt général. Ils ne devraient pas utiliser ces revenus pour l'expansion ou l'entretien du système de transport des voyageurs.

Recommandation 7.7

Tous les modes seront traités sur un pied d'égalité

Recommandation 7.2

- Que le gouvernement fédéral ait compétence lorsque les retombées environnementales enjambent les limites régionales ou les frontières nationales, et qu'il continue de rechercher une entente internationale sur une stratégie efficace de lutte contre le réchauffement planétaire et de chercher à harmoniser les politiques et taxes nationales avec celles de la communauté internationale.
- Que les autorités locales ou régionales assument la responsabilité des dégradations causées à l'environnement lorsque leur source et leurs effets sont locaux.

Recommandation 6.5

- Que le Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière désigne un système routier national dont l'exploitation et l'entretien feront l'objet d'une action concertée des gouvernements provinciaux et territoriaux et (ou) de leurs organismes de gestion routière.
- En conséquence, nous recommandons :

Nous pensons par ailleurs que notre cadre de référence peut être mis en place au moyen d'une démarche concertée et sans modification des modalités juridictionnelles actuelles.

Recommandation 4.10

- Que les pouvoirs gouvernementaux de décision soient attribués au palier de gouvernement le plus proche du public et le mieux à même de les exercer avec efficacité.
- En conséquence, nous recommandons :

Nous avons conscience que les politiques d'un niveau de gouvernement portant sur un mode de son ressort peuvent entraîner des répercussions sur d'autres modes qui relèvent d'un autre palier. Néanmoins, ce genre d'interaction ne pose pas en soi de problème dès lors que tous les modes assument l'intégralité de leurs coûts.

Recommandations 16.2, 16.3 et 16.4

- Améliorent les données sur les voyages et les transports à l'intention du public et que le gouvernement fédéral publie un rapport annuel sur le système de transport des voyageurs.
- Nous recommandons d'autre part que tous les pouvoirs publics :

Recommandation 9.10

- Mettent en place des normes minimales plus uniformes et plus adéquates en ce qui concerne l'accessibilité des autocars interurbains par les voyageurs handicapés. À défaut, le gouvernement fédéral réassurera la responsabilité en matière de normes d'accessibilité nationales déléguée aux provinces, dans le but d'assurer une plus grande uniformité.
- Nous recommandons également que les gouvernements provinciaux et territoriaux :

Recommandation 6.9

- Veille à ce que les couloirs ferroviaires abandonnés soient offerts aux pouvoirs publics ou à d'autres sociétés ferroviaires à un prix raisonnable.
- Nous recommandons en outre que l'Office national des transports :

Recommandation 12.8

- Fixe le régime réglementaire qui sera applicable à tout système de train à grande vitesse, y compris la réglementation sécuritaire et environnementale.

En conséquence, nous recommandons :

- Que le gouvernement fédéral procède au transfert de tous les aéroports fédéraux restants à des administrations aéroportuaires locales et (ou) à d'autres exploitants locaux, et qu'il fasse passer le système de navigation aérienne du statut d'organisation ministérielle à celui de société d'État ou d'institution indépendante.

Recommandations 6.1 et 6.2

- Que chaque gouvernement provincial et territorial mette sur pied une société d'État, complétée d'un organisme consultatif, afin de fournir les routes de manière plus efficiente et de rendre plus transparentes les décisions en matière de tarification et d'investissement routier.

Recommandation 6.3

- Que les compagnies de chemin de fer offrent les emprises ferroviaires abandonnées, selon une procédure officielle, aux divers paliers de gouvernement puis à d'autres sociétés ferroviaires avant qu'elles puissent être converties à d'autres fins. Tous les niveaux de gouvernement se doteront de politiques, assorties de critères explicites, pour déterminer quels couloirs ils souhaitent conserver pour le transport futur et veilleront à ce que les terrains ainsi acquis restent intacts.

Recommandation 6.9

Nous recommandons en outre que le gouvernement fédéral :

- Réexamine la *Loi sur la concurrence* ainsi que la politique pertinente et, au besoin, renforce les pouvoirs requis pour empêcher que des pratiques anticoncurrentielles ne s'installent dans le secteur du transport interurbain par autocar.

Recommandation 13.2

- Étende sa réglementation régissant les pratiques anticoncurrentielles dans les systèmes de réservation informatisés aux modes autres que le transport aérien, dans le cadre d'une approche multimodale.

Recommandation 15.3

Les ministères des Transports fédéral, provinciaux et territoriaux devraient voir leurs effets diminuer puisque leur rôle se limitera à la formulation des politiques. Ils devraient céder la plupart de leurs responsabilités opérationnelles. Quelques organismes publics pourront encore être appelés à fournir certains services de transport et à exploiter quelques infrastructures. Cependant, ils devront pour cela se passer de subventions, et des entreprises privées seront libres, de façon générale, de desservir ces marchés en concurrence avec eux.

Recommandation 4.9

- Il incombera aux pouvoirs publics de formuler les politiques à l'intérieur du cadre de référence, d'arrêter et faire respecter les normes, de rassembler et disséminer l'information auprès du public, d'assurer une quantité suffisante de recherches, de préserver la concurrence et de réglementer les monopoles.
- Il incombera aux pouvoirs publics de formuler les politiques à l'intérieur du cadre de référence, d'arrêter et faire respecter les normes, de rassembler et disséminer l'information auprès du public, d'assurer une quantité suffisante de recherches, de préserver la concurrence et de réglementer les monopoles.

Nous avons dit que la concurrence et les forces du marché devraient être les principaux déterminants dans l'établissement d'un système viable et efficace de transport des voyageurs. Il est cependant un certain nombre de fonctions à l'intérieur du système qui ne devraient revenir qu'aux pouvoirs publics.

Le transport devrait être retranché du régime fiscal et budgétaire gouvernemental et intégré à un régime qui soit financé et maintenu par les usagers du système.

QUELLE INCIDENCE NOS RECOMMANDATIONS AURONT-ELLES SUR LES POUVOIRS PUBLICS?

Recommandation 8.2

- Que tous les organismes responsables utilisent des valeurs comparables pour les blessures et décès lorsqu'ils évaluent tout projet d'amélioration de la sécurité dans les divers modes.

Investir dans le transport

Des investissements ne seront consentis que pour les projets qui présentent pour les voyageurs des avantages supérieurs aux coûts et dans ceux qui offrent la rentabilité optimale, quel que soit le mode de transport considéré.

En conséquence, nous recommandons :

- Qu'aux fins de la cession des aéroports à des administrations aéroportuaires locales, le gouvernement fédéral estime la valeur des installations aéroportuaires existantes en fonction du potentiel commercial de l'aéroport et non de son coût de construction.
- **Recommandation 5.3**
- Que les pouvoirs publics ou les administrations aéroportuaires locales décident des investissements ponctuellement, aéroport par aéroport, et n'en effectuent que lorsqu'ils peuvent compter que le coût, y compris un rendement sur l'investissement, sera couvert par les recettes futures.
- **Recommandations 5.1 et 5.3**

- Que les autorités provinciales et territoriales, pour déterminer l'ampleur de la rénovation et de l'amélioration du réseau routier national, se laissent guider par la comparaison des avantages et des coûts des projets individuels plutôt que par des normes techniques uniformes.
- **Recommandation 6.4**

- Que les pouvoirs publics investissent dans l'infrastructure ferroviaire à grande vitesse uniquement si les avantages à l'échelle du système de transport des voyageurs l'emportent sur les coûts et si les contribuables n'ont pas à payer de subventions d'exploitation.
- **Recommandation 12.6**

- Que toute compagnie de chemin de fer soit autorisée à abandonner une longueur illimitée de voies.
- **Recommandation 6.8**

Pour plus de détails sur l'investissement et la tarification ainsi que le texte complet des Recommandations 5.1 à 5.7, voir *Directions*, volume 1, chapitres 5 et 6.

Recommandation 6.6

- Que les gouvernements provinciaux et territoriaux financent leur réseau routier et tous les travaux convenus sur le système routier national à l'intérieur de leurs frontières au moyen des taxes sur le carburant et autres redevances.

Pour les projets routiers, nous recommandons :

La décision de passer à la tarification lien par lien du réseau routier actuel dépendra, en partie, de la viabilité technologique, du coût administratif et de la réaction du public.

Recommandation 5.7

- Que l'exploitant du système de navigation aérienne se finance en faisant payer directement aux exploitants des aéronefs leur part du coût des services de navigation aérienne et de contrôle de la circulation aérienne, au moyen de redevances variables selon le type de vol, la catégorie d'aéronef et la valeur des avantages obtenus, plutôt que par le biais de la taxe sur le transport aérien. Ce système remplacerait la taxe sur le transport aérien.

Recommandations 5.1 et 5.3

- Que les exploitants des aéroports tirent leurs ressources de redevances spécifiques calculées aéroport par aéroport, plutôt que des recettes de la taxe sur le transport aérien. Les redevances payées par les voyageurs refléteront le potentiel commercial de l'aéroport et non son coût de construction.

LA FIXATION DES PRIX

Recommandation 4.8

- que là où une réglementation est requise, elle soit conçue de telle manière que les prix et les décisions d'investissement soient similaires à ce que produiraient les forces du marché concurrentiel

Recommandation 4.7

- décisions d'investissement.
concurrence et les forces du marché déterminer les prix et les rité et d'accidents soient adéquatement recouverts — on laisse la pourvu que les frais de dégradation de l'environnement, de sécu-

Les voyageurs ne devraient payer que ce qu'ils utilisent.

Les prix refléteront l'utilisation faite par les voyageurs ou transporteurs de chaque terminal, lien ou service de contrôle de la circulation et seront conçus de manière à n'encourager ni la surutilisation ni la sous-utilisation.

Lorsque les tarifs actuels sont inférieurs au prix de revient tout compris du service, ils seront rajustés de façon à recouvrer intégralement les coûts et de manière à minimiser la perte d'efficacité.

En conséquence, nous recommandons :

- Que l'on envisage de recourir à des systèmes conventionnels de perception de péage lorsque de nouvelles routes d'accès limité sont requises, les droits de péage étant fixés de manière à couvrir la différence entre le coût total du lien routier considéré et les recettes correspondantes des taxes sur le carburant.

Recommandation 5.6

- Que les gouvernements provinciaux taxent les camions selon le poids et la distance dans le cadre d'un programme de financement routier d'ensemble.

Recommandation 5.5

- que, lorsque la concurrence est suffisante, ou lorsque les passagers sont en bonne position pour négocier avec les fournisseurs de terminaux, de liens ou de services de contrôle de la circulation — et

Recommandation 4.6

- que les terminaux, les liens et les services de contrôle de la circulation soient tarifiés individuellement, terminal par terminal, lien par lien et service par service.
- besoins, ni plus, ni moins. La Commission est d'accord et recommande : aérien, ils veulent être certains que ce qui est fourni correspond aux comme les routes et les voies ferrées, et des services de contrôle de payer le plein coût des terminaux comme les aéroports, des liens Transporteurs et voyageurs nous ont dit que si l'on va leur demander

Les fournisseurs d'éléments d'infrastructure de transport devraient faire payer leurs services. Ceux qui n'en tirent pas avantage ne devraient pas avoir à les payer.

QUELLE INCIDENCE NOS RECOMMANDATIONS AURONT-ELLES SUR LES FOURNISSEURS D'INFRASTRUCTURE?

Pour plus de renseignements au sujet de la « propriété » en ce qui concerne le transport aérien, voir *Directions*, volume 1, chapitre 11.

Recommandation 11.6

- qu'advenant une situation où il ne resterait plus qu'un important transporteur aérien canadien, le gouvernement fédéral utilise son pouvoir pour annuler les limites imposées en matière de propriété et de contrôle étrangers dans le but exprès, et dans la mesure requise, de garantir la concurrence sur le marché intérieur.

Recommandation 11.1

- que le gouvernement fédéral maintienne les limites existantes applicables à la propriété et au contrôle par des étrangers de transporteurs aériens.

Recommandation 11.2

- que le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Alberta modifient leur législation de façon à éliminer le plafond de 10 pour cent relatif aux avoirs individuels qui s'applique à l'heure actuelle à Air Canada et à Pacific Western Airlines (la société mère des Lignes aériennes Canadien International).

recommandons :

En ce qui concerne la propriété des compagnies aériennes, nous

Même si la Commission royale recommande qu'il n'y ait aucune restriction en matière de propriété pour les autres modes, nous faisons une exception pour les transporteurs aériens étant donné l'actuel régime de réglementation international.

Aux termes des accords internationaux actuels, si une compagnie aérienne canadienne n'est plus détenue et contrôlée par des Canadiens, sa désignation en tant que «compagnie aérienne nationale» pourrait être contestée et, par voie de conséquence, sa faculté de desservir des routes internationales compromise.

Une exception à la règle . . .

Recommandation 15.2

- Que tous les contrats de vente ou de location relatifs à l'infrastructure de transport fédérale comprennent des dispositions obligeant l'exploitant à donner à tous les transporteurs intermodaux libre accès à cette infrastructure, sur un pied d'égalité.

Recommandation 15.1

- Que les aéroports et les autorités municipales coopèrent pour assurer un accès illimité aux aéroports à tous les transporteurs de surface qui paient leur juste part des coûts et que les autorités fédérales accordent à tous les transporteurs de surface le libre accès aux aéroports et gares ferroviaires appartenant au gouvernement fédéral.

transport des voyageurs. En outre, les nouveaux entrants auront accès sur un pied d'égalité à l'infrastructure de transport pourvu qu'ils soient disposés à payer leur part des coûts. Comme nous l'avons déjà dit, ces coûts comprennent tous ceux liés à la dégradation de l'environnement, à la sécurité et aux accidents, imposés par les voyageurs. Par ailleurs, quiconque assure des services de transport pourra les interrompre sans période d'attente excessive, mais avec un délai de préavis suffisant.

En conséquence, nous recommandons :

- Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux modifient leur législation relative à la réglementation des autocars de manière à ramener les restrictions à l'entrée sur le marché aux seuls critères de « prêt, apte et disposé » et à ne plus exiger qu'un préavis suffisant avant l'abandon de routes et la publication des horaires et tarifs.

Recommandation 13.1

- Que le gouvernement fédéral invite les transporteurs aériens canadiens à soumettre des propositions publiques pour de nouvelles routes aériennes internationales désignées, la compagnie offrant la meilleure formule se voyant accorder la liaison et les motifs de la décision étant rendus publics, et que les transporteurs aériens canadiens soient autorisés à se vendre entre eux des liaisons aériennes internationales désignées.

Recommandations 11.3 et 11.4

- Que les pouvoirs publics s'abstiennent de faire toute contribution financière qui vise à assurer la survie de transporteurs aériens.

Recommandation 11.5

- Que le gouvernement fédéral modifie les dispositions législatives intéressant l'accès aux voies de manière à préciser que tous les transporteurs qualifiés disposés à payer leur quote-part ont le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire essentielle et à l'égalité de traitement dans le transport ferroviaire.

Recommandation 6.7

Afin que le marché puisse imposer cette discipline, les pouvoirs publics faciliteront l'entrée sur le marché de nouveaux concurrents en éliminant ou en assouplissant les restrictions. Quiconque est «prêt, apte et disposé» aura la possibilité d'offrir des services de

Recommandation 4.5

- Que la concurrence et les forces du marché soient les principaux déterminants de services de transport viables et efficaces.

Nous recommandons :

Le transport des voyageurs au Canada et le marché

Les transporteurs de voyageurs devraient être exposés à la concurrence et aux pressions du marché de façon à devoir réagir aux préférences des consommateurs et à réduire leurs coûts, à améliorer l'efficacité et à répercuter les économies qui en résultent sur les voyageurs.

LES TRANSPORTEURS?

QUELLE INCIDENCE NOS RECOMMANDATIONS AURONT-ELLES SUR

Pour plus de précisions sur l'accès des personnes handicapées aux services de transport et le texte intégral des Recommandations 9.1 à 9.11, voir *Directions*, volume 1, chapitre 9.

Recommandation 9.6

- Que, par concertation entre les associations représentatives des personnes handicapées, les associations de transporteurs et l'Office national des transports, soit mis sur pied un mécanisme, tel qu'un système de carte d'identification codée, afin d'indiquer rapidement au personnel des transporteurs le genre de services dont chaque voyageur handicapé a besoin, et notamment la nécessité d'un accompagnateur pour raisons de sécurité ou d'autres motifs.

Nous recommandons par ailleurs :

Recommandations 9.2, 9.4 et 9.7

Nous recommandons également un rôle élargi pour l'Office national des transports (ONT) en ce qui concerne les personnes handicapées, et, plus précisément : que l'ONT établisse des normes nationales minimales d'accessibilité; qu'il veille plus activement à ce que les services de transport deviennent davantage accessibles aux personnes handicapées; et qu'il soit chargé d'arbitrer les différends concernant la nécessité d'un accompagnateur.

Recommandations 9.3, 9.8 et 9.9

En ce qui concerne les transporteurs et fournisseurs d'infrastructure, nous recommandons : qu'ils veillent dès aujourd'hui à ce que leurs spécifications pour les équipements et installations offrent aux personnes handicapées des améliorations continues de l'accessibilité; qu'ils paient le passage d'un accompagnateur s'ils décident, pour des raisons de sécurité, qu'un accompagnateur est nécessaire; et qu'ils veillent à ce que le personnel en contact avec les voyageurs handicapés possède la formation voulue pour les traiter avec sensibilité et compréhension.

Recommandation 9.1

Que les pouvoirs publics se fixent pour objectif de donner à tous les voyageurs du Canada l'accès au transport public dans des conditions de sécurité, de confort raisonnable et de dignité, quelles que soient leurs déficiences physiques ou mentales.

Nous recommandons par ailleurs :

Recommandation 4.4

- Que les voyageurs ayant des déficiences physiques ou mentales jouissent de possibilités similaires d'emprunter les moyens de transport en commun que tous les Canadiens.
- recommandons :
- S'il est vrai que les pouvoirs publics et le secteur privé ont déjà beaucoup fait pour donner aux personnes handicapées l'accès aux services de transport interurbain, notre démarche va plus loin. Nous

Recommandation 8.1
pouvoirs publics et les coûts de soins de santé qui reviennent à l'heure actuelle au régime d'assurance-maladie.

Pour des renseignements plus complets sur la sécurité et le texte intégral des Recommandations 8.1 et 8.2, voir *Directions*, volume 1, chapitre 8.

L'accès des personnes handicapées au transport

Près de 10 pour cent des personnes handicapées adultes au sein de la population canadienne ont des déficiences handicapantes pour le transport. Le tableau qui suit donne une estimation du nombre de Canadiens ayant une déficience handicapante pour le transport, par type de déficience.

Les personnes handicapées devraient bénéficier d'un meilleur accès au système de transport des voyageurs.

Tableau 3

NOMBRE DE PERSONNES AYANT UNE DÉFICIENCE HANDICAPANTE POUR LE TRANSPORT, PAR TYPE DE DÉFICIENCE, 1990

Nombre	Pourcentage ^a
--------	--------------------------

Tous les Canadiens de 15 ans et plus ayant une déficience handicapante pour le transport		
Déficience mentale	714 398	38,0
Déficience auditive	648 780	34,5
Déficience visuelle	417 990	22,2
Déficience vocale	159 843	8,5
Déficience motrice (fauteuil roulant ou déambulateur)	132 660	7,1
Cécité	42 176	2,2
Déficience non précisée	37 052	2,0

Sources : Hickling Corporation, chiffres tirés de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités de Statistique Canada, 1987 avec projections jusqu'en 1990; *Transportation for People with Disabilities: A Policy Review and Analysis*, rapport rédigé à l'intention de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, RR-01, mars 1991, p. 5.

a. Les pourcentages totalisent plus de 100 car certaines personnes ont plusieurs déficiences. Les chiffres comprennent les personnes résidant dans des établissements mais non celles confinées à la maison (environ 37 600).

C'est pour le train et le traversier que l'on enregistre les plus grands écarts entre les coûts pour les « usagers » et les « coûts totaux », soit 33¢ par kilomètre-voyageur pour le train et 17,4¢ par kilomètre-voyageur pour le traversier. Cela est en grande partie attribuable aux importantes subventions directes versées par les contribuables aux voyageurs qui utilisent le train et certains services de traversier. Pour une interprétation de ces tableaux, voir *Directions*, volume 1, chapitre 3.

Notre recommandation selon laquelle les voyageurs devraient payer l'intégralité du coût de leur transport signifie que ceux qui recourent à un mode de transport public, par exemple l'autocar, le train, l'avion commercial ou le traversier, ainsi que ceux qui se déplacent en voiture ou en avion privé, paieraient des tarifs, des droits ou des redevances suffisants pour couvrir leur part du plein coût de la prestation des services qu'ils utilisent. Cette recommandation signifie également que le fardeau qui revient aux contribuables serait réduit en conséquence.

Si les voyageurs devaient payer l'intégralité du coût de leurs déplacements, ils paieraient également, au moyen soit d'un pourcentage du prix de leur billet, soit d'une taxe ou d'une redevance, tout dommage environnemental causé par eux et tous les coûts relatifs à la sécurité et aux accidents occasionnés par leurs déplacements.

Les redevances pour dommages environnementaux sont traitées dans les **Recommandations 7.4 et 7.5** et devront couvrir, entre autres choses, les coûts de nettoyage et d'atténuation des impacts ainsi que celui de l'administration des politiques et règlements. La **Recommandation 7.6** stipule, quant à elle, que les redevances devront s'appliquer de façon égale à tous les modes.

Pour des explications plus détaillées sur l'environnement et le texte intégral des *Recommandations 7.1 à 7.7*, voir *Directions*, volume 1, chapitre 7.

Les redevances correspondant aux coûts de sécurité et d'accidents devront englober le coût des services de sécurité assurés par les

Tableau 2(b)
CÔUTS ANNUELS DES VOYAGES INTERURBAINS INTÉRIEURS POUR LE SYSTÈME DANS SON ENSEMBLE,
PAYÉS PAR LES USAGERS ET PAR LES AUTRES, 1991, EN DOLLARS DE 1991

Totaux : en millions de dollars									
Automobile (210 milliards de km-voyageurs)					Autocar (3,3 milliards de km-voyageurs)				
Type de coût					Type de coût				
Infrastructure	0	4 486	4 486	Total	Infrastructure	0	10	10	Total
Environnement	0	1 211	1 211		Environnement	0	8	8	
Accidents	7 874	172	8 046		Accidents	0	0	0	
Taxes/redevances	2 461	-2 461	0		Taxes/redevances	-9	8	285	
spéc. de transp.	22 817	0	22 817		spéc. de transp.	8	0	0	
Véhicules/transporteurs					Véhicules/transporteurs				
Total					Total				
Avion (25 milliards de km-voyageurs)					Train (1,4 milliard de km-voyageurs)				
Type de coût					Type de coût				
Infrastructure	556	845	1 401	Total	Infrastructure	0	41	0	Total
Environnement	0	247	247		Environnement	0	0	9	
Accidents	25	0	25		Accidents	0	3	0	
Taxes/redevances	149	-149	0		Taxes/redevances	-6	104	459	
spéc. de transp.	3 595	0	3 595		spéc. de transp.	6	6	0	
Véhicules/transporteurs					Véhicules/transporteurs				
Total					Total				
Traversier (0,85 milliard de km-voyageurs)					Voyageurs interurbains totaux (240 milliards de km-voyageurs)				
Type de coût					Type de coût				
Infrastructure	0	40	40	Total	Infrastructure	5 381	597	5 978	Total
Environnement	0	17	17		Environnement	1 492	0	1 492	
Accidents	1	0	1		Accidents	172	7 916	8 088	
Taxes/redevances	7	-7	0		Taxes/redevances	-2 632	26 998	27 563	
spéc. de transp.	205	98	303		spéc. de transp.	565	26 998	27 563	
Véhicules/transporteurs					Véhicules/transporteurs				
Total					Total				
Usagers					Usagers				
Autres					Autres				
Total					Total				

Nota : Pour faire ressortir les composantes plus petites, les moyennes ont été arrondies au dixième de cent le plus près et les totaux au million de dollars le plus près. De façon générale, les estimations de coûts sont approximatives et ne sont pas exactes à ce niveau de précision.

subventions couvrent les coûts d'infrastructure, environnementaux et d'accidents qui ne sont pas payés par les usagers, ainsi que certaines petites subventions directes versées au transport aérien dans certaines provinces, moins les taxes spéciales perçues par les gouvernements fédéral ou provinciaux.

Tableau 2(a)

COÛTS ANNUELS DES VOYAGES INTERURBAINS INTÉRIEURS POUR LE SYSTÈME DANS SON ENSEMBLE, PAYÉS PAR LES USAGERS ET PAR LES AUTRES, 1991, EN DOLLARS DE 1991

Coûts moyens en cents par kilomètre-voyageur

Autocar									
Type de coût					Total				
Infrastructure	0,0	2,1	2,1	0,0	Infrastructure	0,0	0,3	0,3	0,0
Environnement	0,0	0,6	0,6	0,0	Environnement	0,0	0,2	0,2	0,0
Accidents	3,7	0,1	3,8	0,4	Accidents	0,0	0,0	0,4	0,4
Taxes/redevances	1,2	-1,2	0,0	0,3	Taxes/redevances	-0,3	0,2	0,3	0,0
spéc. de transp.	10,9	0,0	10,9	8,4	spéc. de transp.	0,2	0,2	8,4	8,6
Véhicules/transporteurs	15,8	1,6	17,4	9,1	Véhicules/transporteurs	0,4	9,5	9,1	9,5
Avion					Train				
Type de coût					Total				
Infrastructure	2,2	3,4	5,6	2,9	Infrastructure	0,0	2,9	0,0	2,9
Environnement	0,0	1,0	1,0	0,0	Environnement	0,6	0,6	0,0	0,6
Accidents	0,1	0,0	0,1	0,2	Accidents	0,0	0,0	0,2	0,2
Taxes/redevances	0,6	-0,6	0,0	0,4	Taxes/redevances	-0,4	0,4	0,0	0,0
spéc. de transp.	14,4	0,1	14,4	7,4	spéc. de transp.	32,8	7,4	32,8	40,2
Véhicules/transporteurs	17,3	3,8	21,1	10,9	Véhicules/transporteurs	33,0	43,9	33,0	43,9
Traversier					Voyages interurbains totaux				
Type de coût					Total				
Infrastructure	0,0	4,7	4,7	0,2	Infrastructure	2,4	2,2	0,2	2,4
Environnement	0,0	2,0	2,0	0,0	Environnement	0,6	0,6	0,0	0,6
Accidents	0,1	0,0	0,1	3,3	Accidents	0,2	0,2	0,2	3,4
Taxes/redevances	0,9	-0,9	0,0	1,1	Taxes/redevances	-1,1	0,2	1,1	0,0
spéc. de transp.	24,1	11,6	35,7	11,2	spéc. de transp.	0,2	11,4	11,2	11,4
Véhicules/transporteurs	25,1	17,4	42,5	15,8	Véhicules/transporteurs	2,0	17,8	15,8	17,8

Tableau 1
ÉLÉMENTS DU SYSTÈME DE TRANSPORT

Mode	Transporteur	Infrastructure			
		Terminaux	Liens	Contrôle de la circulation	
Routier	Auto-mobiles	Terrains de stationnement	Routes (ponts compris)	Police, signalisations routières, code de la route et règlements	
	Autocars	Gares routières		Contrôle de la circulation aérienne	
Aérien	Avions	Aéroports (pistes comprises)	Systèmes de navigation aérienne	Contrôle de la circulation aérienne	
Ferroviaire	Trains	Gares ferroviaires	Voies ferrées	Répartition, systèmes de signalisation	Contrôle de la circulation maritime
Maritime	Traversiers	Terminaux portuaires (y compris quais et embarcadères)	Voies navigables et canaux (y compris les aides à la navigation)		

Les tableaux 2(a) et 2(b) illustrent les coûts à l'échelle du système des voyages interurbains intérieurs et la part qui revient à chacun. Dans la rubrique «usagers», les tableaux donnent des estimations des coûts payés par les voyageurs et des coûts payés par les transporteurs qui seront répercutés sur les voyageurs.

Sous la rubrique «autres», les tableaux donnent les coûts qui ne reviennent pas aux voyageurs. Il s'agit, pour la plupart, de coûts qui sont payés par les contribuables, mais y figurent également des estimations des dommages environnementaux qui sont à l'heure actuelle payés par le public. Les coûts payés pas les autres représentent une mesure d'ensemble des subventions aux voyageurs.

Les tableaux montrent que c'est le transport par autocar qui est le moins coûteux, son coût total moyen se chiffrant à 9,5¢ par kilomètre-voyageur. Selon nos estimations, les voyageurs paient tout sauf 0,4¢ par kilomètre-voyageur. Les personnes qui se déplacent en voiture et en avion reçoivent une subvention totale sensiblement supérieure. En effet, les contribuables et le public subventionnent les déplacements en voiture à raison d'environ 1,8¢ par kilomètre-voyageur et les déplacements aériens de 3,6¢ par kilomètre-voyageur. Ces

Nous recommandons :

- Que chaque voyageur paie le coût intégral de son déplacement et que les voyageurs dans leur ensemble assument le plein coût du système, y compris les coûts liés à la protection de l'environnement, à la sécurité et aux accidents.

Recommandation 4.3

Certains voyageurs canadiens n'apprécieraient sans doute pas que nous recommandions qu'ils se voient imposer des droits et des redevances de transport. Il importe de souligner qu'à l'heure actuelle les coûts du transport des voyageurs sont couverts soit par les tarifs, soit par des taxes et par l'impôt sur le revenu. Nous pensons tout simplement que le système de transport serait plus juste pour tout le monde si le fardeau financier était déplacé de ceux qui ne l'utilisent pas à ceux qui l'utilisent.

À l'heure actuelle, les contribuables financent sciemment les transports au moyen de subventions directes et ils les financent à leur insu au moyen de subventions cachées.

Les subventions directes sont celles qui figurent en tant que montants transférés des contribuables aux transporteurs et aux voyageurs dans les budgets établis par les gouvernements. Les subventions cachées sont celles qui sont moins visibles du fait qu'elles ne figurent pas dans les comptes des pouvoirs publics.

Selon le schéma que nous proposons, voyageurs et transporteurs paieront l'intégralité des coûts, mais ceux-ci seront établis dans un contexte de principes d'investissement et de tarification efficaces. Les voyageurs ne paieront pas un système de transport trop coûteux et gaspilleur parce qu'il est doté d'une capacité ou trop grande ou trop petite, inadaptée ou située au mauvais endroit. Voyageurs et transporteurs pourront acheter les services dont ils ont besoin au plus bas prix possible.

Le tableau 1 donne une vue d'ensemble des éléments du système de transport interurbain des voyageurs.

Les contribuables ne subventionneront plus les voyageurs, comme ils le font à l'heure actuelle.

Les voyageurs devraient payer les coûts véritables des services de transport qu'ils utilisent, y compris les coûts des dommages causés à l'environnement, et les sédentaires ne devraient pas avoir à payer pour ceux qui voyagent.

QUELLE INCIDENCE NOS RECOMMANDATIONS AURONT-ELLES SUR LES VOYAGEURS?

Recommandation 4.2

- Que les pouvoirs publics poursuivent les objectifs d'édification de la nation et d'expansion économique régionale au moyen d'autres programmes, plutôt que par le biais du système de transport des voyageurs.
- En conséquence, nous recommandons :

Expansion économique régionale : Nous reconnaissons que l'intra-structure et les services de transport des voyageurs peuvent jouer un rôle vital dans le développement et le fonctionnement des économies nationales et régionales. Nous avons cependant tiré de nos recherches et de nos consultations la conclusion que les avantages distincts et supplémentaires qui pourraient en résulter sur le plan du développement régional n'ont guère de chances d'être substantiels et qu'il n'y a donc pas lieu d'aligner les politiques de transport des voyageurs sur ces seules considérations.

recommandons.

utilité économique, qui peut être évaluée selon les critères que nous recommandons.

gens puisse contribuer à l'édification de la nation, au-delà de son rôle vital dans le développement et le fonctionnement des économies nationales et régionales. Nous avons cependant tiré de nos recherches et de nos consultations la conclusion que les avantages distincts et supplémentaires qui pourraient en résulter sur le plan du développement régional n'ont guère de chances d'être substantiels et qu'il n'y a donc pas lieu d'aligner les politiques de transport des voyageurs sur ces seules considérations.

qu'aucun projet, qu'aucune route, qu'aucun réseau ou mode n'est susceptible aujourd'hui de devenir un symbole national unificateur, comme ce fut le cas jadis du chemin de fer transcontinental. Nous doutons que quelque nouveau mégaprojet de transport des voyageurs puisse contribuer à l'édification de la nation, au-delà de son utilité économique, qui peut être évaluée selon les critères que nous recommandons.

de transport qu'ils veulent, en payer le prix et en avoir pour leur argent. Ils ne devraient pas être encouragés à se rendre à certains endroits ou à recourir à des modes particuliers par des politiques gouvernementales ou des subventions qui favorisent des destinations ou des modes précis.

Nous recommandons que le système de transport des voyageurs soit guidé par les quatre objectifs suivants :

- a) la sécurité;
- b) la protection de l'environnement;
- c) l'équité envers les contribuables, les voyageurs et les transporteurs; et
- d) l'efficacité, de telle façon que les services soient assurés uniquement si les avantages qu'ils apportent aux voyageurs individuels en égalent ou excèdent le coût et que des niveaux donnés de service soient fournis au moindre coût possible.

Recommandation 4.1

Qu'en est-il d'autres objectifs possibles du système de transport des voyageurs, comme par exemple l'édification nationale et l'expansion économique régionale? Lors des audiences publiques tenues par la Commission royale, certains Canadiens nous ont entretenus de l'importance du transport des voyageurs pour l'édification du pays et le développement régional. L'édification de la nation et le développement régional devraient être des objectifs des différents paliers de gouvernement, mais devrait-il s'agir d'objectifs à poursuivre grâce au transport des voyageurs? Nous pensons que non. Les politiques en matière de transport des voyageurs ne devraient pas être guidées par les objectifs d'édification de la nation et d'expansion économique régionale pour les raisons qui suivent.

Édification de la nation : De manière générale, le système de transport des voyageurs est parvenu à maturité, et la plupart des Canadiens sont bien desservis par les divers modes. Nous pensons

Nous croyons que le système de transport interurbain des voyageurs au Canada doit poursuivre un but : emmener les gens là où ils veulent aller. Les voyageurs devraient pouvoir choisir les services

Pour jeter les bases de ce nouveau cadre, la Commission royale a défini un but pour le transport des voyageurs et quatre objectifs sur lesquels les Canadiens s'entendent et qui devraient, selon nous, guider le Canada à l'avenir. Nous proposons des solutions canadiennes à des problèmes canadiens.

NOS ORIENTATIONS : BUT ET OBJECTIFS DU SYSTÈME DE TRANSPORT

Trop souvent, les décisions en matière de transport des voyageurs sont incohérentes, à court terme et coûteuses. Une fois en place le cadre de référence que nous prôtons, les décisions futures seront logiques, cohérentes et moins onéreuses; une fois comptabilisés les coûts défrayés par toutes les parties.

Nous entendons par là les lois, règlements et institutions qui régissent les transports.

Pour ce faire, nous avons adopté une méthode devant déboucher sur l'établissement d'un cadre de référence à long terme pour le transport des voyageurs. Qu'entendons-nous par «cadre de référence»? Nous entendons par là les lois, règlements et institutions qui régissent les transports.

La Commission royale a examiné le système de transport des voyageurs dans son ensemble. Nous cherchions à résoudre non seulement les questions et problèmes d'aujourd'hui, mais également ceux de demain.

NOTRE MÉTHODE : UN CADRE DE RÉFÉRENCE

Jusqu'à présent, le système de transport des voyageurs a été principalement soutenu financièrement par les contribuables, dont bon nombre ne voyagent que très peu, ou pas du tout. Nous pensons qu'il devrait maintenant s'autofinancer de façon à ce que les voyageurs paient ce qu'ils consomment et en aient pour leur argent.

- Dans aucun des modes, les tarifs, redevances et droits ne couvrent pleinement les frais;
- Les transporteurs individuels sont soumis à des règles et règlements variables;
- Les coûts sont trop élevés parce que les pouvoirs publics n'investissent pas toujours dans les réalisations les plus rentables;
- Les coûts sociaux des transports, et notamment le coût écologique, ne sont presque jamais pris en compte; et
- Les contribuables sont mal renseignés sur les raisons de décisions particulières et sur l'emploi qui est fait de leur argent.

NOTRE DÉMARCHE

NOTRE PRINCIPE DIRECTEUR

Si un système de transport des voyageurs largement subventionné par les contribuables a été approprié pour le Canada au cours des 125 dernières années, un tel système n'est pas le bon pour le pays au seuil du XXI^e siècle. Aujourd'hui et dans les décennies à venir, ce qu'il faut au Canada, c'est un système qui soit financé par les voyageurs qui l'utilisent et non pas qui repose sur des subventions, des services gouvernementaux et un contrôle centralisé. Le transport des voyageurs devrait être traité comme une activité commerciale.

Au lieu que ce soit les pouvoirs publics qui décident qui peut transporter des passagers, nous croyons que ce qu'il faut, c'est un système régi par le marché. Au lieu que les pouvoirs publics fournissent le gros de l'infrastructure, nous pensons que cela devrait revenir au marché, les premiers se limitant aux rôles d'arbitre et décideurs. Au fur et à mesure que l'on abandonne une tutelle centralisée et souvent éloignée, nous pensons que les responsabilités en matière de transport devraient être confiées au niveau de gouvernement le plus proche de la population et le mieux à même de s'en acquitter efficacement.

voyageurs nettement plus important au Japon, et légèrement plus important en Europe occidentale qu'au Canada ou aux États-Unis. La plupart des pays enregistrent toutefois le même déclin à long terme du train et de l'autocar qu'au Canada. L'avion a quant à lui gagné du terrain partout dans le monde. Vu la grandeur de leurs territoires respectifs, le Canada et les États-Unis comptent beaucoup plus sur l'avion que le Japon ou l'Europe occidentale.

Plusieurs pays ont récemment entrepris des études d'envergure sur le transport et certains en sont déjà au stade de l'exécution de changements. D'autres ont assoupli leur tutelle administrative et économique sur les entreprises de transport des voyageurs. Certains ont examiné des moyens de fixer les prix d'une manière qui reflète le coût véritable des services et de l'infrastructure de transport, tandis que d'autres ont mis à l'essai des modalités administratives et des structures de propriété novatrices.

NOTRE RECHERCHE SUR LE TRANSPORT INTERURBAIN DES VOYAGEURS

Dans le cadre de notre programme de recherche, nous nous sommes penchés, entre autres, sur :

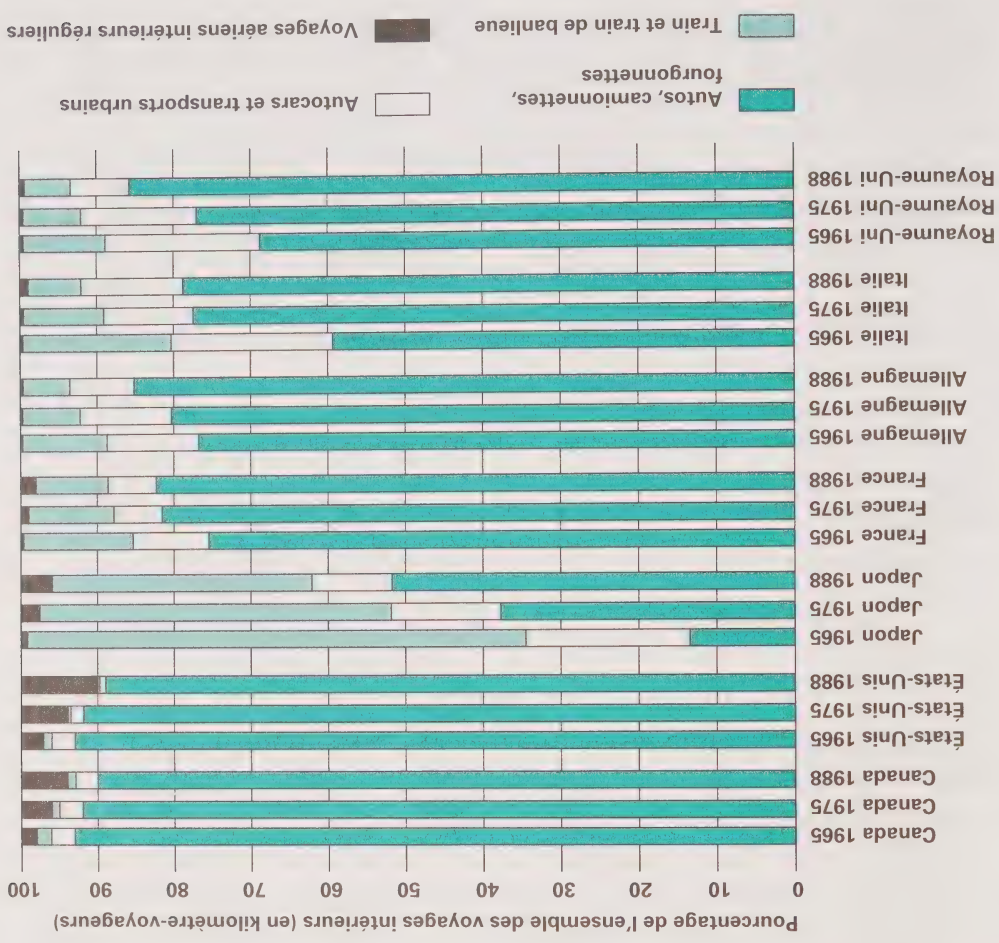
- la façon dont les Canadiens se déplacent;
- les coûts et leur prise en charge;
- l'incidence des transports sur l'environnement;
- la sécurité de chaque mode; et
- l'accès pour les personnes handicapées.

Nous avons conclu que la manière dont le système de transport est géré au Canada n'est plus adaptée au monde d'aujourd'hui. Pourquoi?

- La plupart des voyageurs ne paient pas le plein coût de leurs déplacements et les prix ne reflètent pas l'usage fait du système par le voyageur;

Les habitudes de déplacement des Canadiens sont très semblables à celles des habitants de tous les autres pays développés, même s'il existe certaines différences. La figure qui suit montre que les Canadiens, comme les voyageurs d'autres pays développés, sont très attachés à leur automobile. Le train est un mode de transport des

Figure 1
COMPARAISONS AVEC D'AUTRES PAYS DES PARTS MODALES POUR L'ENSEMBLE DES VOYAGES INTÉRIEURS,
1965, 1975 ET 1988



Sources : Les calculs effectués par le personnel de la Commission sont basés sur les données de Statistique Canada, de la Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) et d'un certain nombre de sources américaines et japonaises. Pour plus de détails, consulter les Notes relatives au chapitre 2 du volume 2 du rapport.

Nota : L'ensemble des voyages intérieurs comprend les voyages interurbains et urbains.

Nous nous sommes également penchés sur la façon dont d'autres pays abordent le dossier du transport des voyageurs. Nous avons découvert que le Canada n'est pas seul à remettre en question les façons traditionnelles de formuler la politique de transport et de prendre les décisions d'investissement, ni à rechercher des solutions nouvelles. Partout dans le monde, les pouvoirs publics s'attachent à rendre leurs systèmes de transport plus performants.

EXAMEN DES SYSTÈMES DE TRANSPORT DES VOYAGEURS D'AUTRES PAYS

Nous avons mis en oeuvre toute une série de moyens — audiences publiques tenues partout au pays, mémoires écrits, télégrammes, réunions et séminaires — pour prendre l'avis des Canadiens intéressés, tant voyageurs et fournisseurs d'infrastructure et de services de transport que gouvernements, contribuables, syndicats, offices de réglementation et groupes d'intérêt spécial, représentant, par exemple, les personnes handicapées et les personnes du troisième âge. Le gros de ce que les Canadiens nous ont dit est exposé dans notre rapport intitulé *En marche*.

CONSULTATION DES CANADIENS

Avant de formuler des recommandations pour le futur, il importait de comprendre parfaitement le système de transport des voyageurs tel qu'il existe à l'heure actuelle. Pour ce faire, la Commission royale a entrepris trois principales initiatives : nous avons consulté les Canadiens, étudié le transport des voyageurs à l'étranger et réalisé un programme de recherche.

COMMENT LA COMMISSION ROYALE A PROCÉDÉ

et rapport sur un système national intégré de transport interurbain des voyageurs permettant de répondre aux besoins du Canada et des Canadiens au XXI^e siècle. . . »

Partout dans le monde, le transport subit de profondes et rapides transformations. De nombreux pays mettent à l'essai de nouveaux moyens de financer l'infrastructure de transport et d'offrir sur le marché des services de transport aux voyageurs. Le desserrement des contraintes réglementaires qui pesaient sur les prestations de services de transport des voyageurs a fait surgir de nouvelles façons de répondre aux besoins des voyageurs.

Ces mutations sont loin d'être achevées et les Canadiens ne peuvent ignorer les changements qui surviennent ailleurs dans le monde et les défis qu'ils représentent. Au fur et à mesure que les économies nationales deviendront plus interdépendantes, les choix que feront les Canadiens en matière de projets et d'investissements dans le secteur du transport des voyageurs détermineront de plus en plus la réussite économique du Canada sur le marché mondial. Voilà pourquoi il importe de prendre dès aujourd'hui les bonnes décisions.

En 1990, les Canadiens ont consacré sensiblement plus de ressources au transport (16 pour cent du produit intérieur brut (PIB) qu'aux soins de santé (9 pour cent du PIB)). Selon nos estimations, en 1991, les Canadiens ont dépensé entre 30 et 45 milliards de dollars, soit une moyenne de 1 100 \$ à 1 700 \$ par personne, pour le transport interurbain des voyageurs.

Le Canada a considérablement changé depuis que la Commission royale MacPherson publiait son rapport il y a 30 ans. Nous croyons que le moment est venu d'élaborer un nouveau cadre pour le système canadien de transport des voyageurs, cadre qui permettra de répondre aux besoins des Canadiens au XXI^e siècle.

La Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada a été créée le 19 octobre 1989, en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, et s'est vu accorder trois années «... pour faire enquête



38	LE BOUT DU CHEMIN
36	RÉALISER NOS OBJECTIFS EN MATIÈRE DE TRANSPORT DES VOYAGEURS
32	Les coûts à l'échelle du système
29	PRÉVOIR LA TRANSITION
28	Amélioration de la reddition de comptes et de la transparence
23	QUELLE INCIDENCE NOS RECOMMANDATIONS AURONT-ELLES SUR LES POUVOIRS PUBLICS?

TABLE DES MATIÈRES

CE QUE LE GOUVERNEMENT DU CANADA AVAIT DEMANDÉ À LA COMMISSION ROYALE DE FAIRE	1
COMMENT LA COMMISSION ROYALE A PROCÉDÉ	2
Consultation des Canadiens	2
Examen des systèmes de transport des voyageurs d'autres pays	2
Notre recherche sur le transport interurbain de voyageurs	4
NOTRE DÉMARCHE	5
Notre principe directeur	5
Notre méthode : un cadre de référence	6
Nos orientations : but et objectifs du système de transport	6
QUELLE INCIDENCE NOS RECOMMANDATIONS AURONT-ELLES SUR LES VOYAGEURS?	8
L'accès des personnes handicapées au transport	14
QUELLE INCIDENCE NOS RECOMMANDATIONS AURONT-ELLES SUR LES TRANSPORTEURS?	16
Le transport des voyageurs au Canada et le marché Une exception à la règle . . .	16 18
QUELLE INCIDENCE NOS RECOMMANDATIONS AURONT-ELLES SUR LES FOURNISSEURS D'INFRASTRUCTURE?	19
LA FIXATION DES PRIX	20
Investir dans le transport	22

LE RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION ROYALE SUR LE TRANSPORT DES VOYAGEURS AU CANADA

RÉSUMÉ

La Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada sait que le transport touche la vie de chacun et qu'il importe que le plus grand nombre de Canadiens soient renseignés sur nos recommandations visant le système canadien de transport des voyageurs au ^{XXI^e} siècle.

C'est pourquoi la Commission royale a choisi de publier un résumé de son rapport final, *Directions*. Celui-ci donne un bref aperçu de nos principales conclusions et recommandations et nous espérons qu'il convaincra le lecteur de l'intérêt de prendre connaissance du tableau d'ensemble en lisant le rapport final.

Directions, le Rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, publié en quatre volumes, est disponible dans les bibliothèques municipales. Ceux et celles que cela intéresse peuvent également l'acheter directement auprès de Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnement et Services Canada et d'autres librairies. Pour savoir comment vous procurer le jeu complet en quatre volumes de *Directions*, ou seulement les volumes 1 et 2 (Conclusions et recommandations et documentation d'appui), vous êtes priés d'appeler le (819) 956-4802.

Le lecteur peut reproduire sans autorisation des extraits de cette publication à des fins d'utilisation personnelle à condition d'indiquer la source en entier. Toutefois, la reproduction de cette publication en tout ou en partie à des fins commerciales ou de redistribution nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Ministre des Approvisionnements et Services, a/s Bureau aux permis, Groupe Communication Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9.

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada

Directions : le rapport final de la Commission sur le transport des voyageurs au Canada

Publ. aussi en anglais sous le titre : Directions.

L'ouvrage complet comprendra 4 v.

Président : Louis D. Hyndman

ISBN 0-660-93248-2 (série de 4 v.)

ISBN 0-660-93814-6 (v. 1 et 2)

N° de cat. MAS Z1-1989/1-1992F (série de 4 v.)

N° de cat. MAS Z1-1989/1-1992-1-2F (v. 1 et 2)

1. Transport des voyageurs — Canada. 2. Transport des voyageurs —

Politique gouvernementale — Canada. 3. Transport des voyageurs —

Canada — Aspect de l'environnement. 4. Transporteurs — Politique

gouvernementale — Canada. I. Hyndman, Louis D. II. Titre. III. Titre :

Le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs

au Canada.



SOMMAIRE

LE RAPPORT

FINAL DE

LA COMMISSION

ROYALE SUR LE

TRANSPORT

DES VOYAGEURS

AU CANADA

DIRECTIONS

SOMMAIRE

LE RAPPORT

FINAL DE

LA COMMISSION

ROYALE SUR LE

TRANSPORT

DES VOYAGEURS

AU CANADA

DIRECTIONS